

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

**АНАЛІТИЧНО-ПОРІВНЯЛЬНЕ
ПРАВознавство**
Електронне наукове видання

№05, 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 №10 від 25.09.2025 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

Бакай Ю.Ю. ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ІНТЕГРАЦІЇ І ННОВАЦІЙНИХ ЕНЕРГОТЕХНОЛОГІЙ У СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО: ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ.....	11
Балюк Ю.О., Власенко Ю.Л. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОБЕЗПЕКИ У СФЕРІ РОЗМІНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ.....	17
Бондар Н.А., Дорошенко А.С. ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА ЯК ІНТЕГРАТИВНА СКЛАДОВА СИСТЕМИ ПРАВ ЛЮДИНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ.....	23
Бондар Н.А., Однороб В.С. ЕКОЛОГІЧНА ДЕРЖАВА ТА ПРАВО ЛЮДИНИ НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ І ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ.....	30
Кірін Р.С., Грищак С.В. ЕКОЛОГІЧНА СКЛАДОВА СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ З ОЦІНКИ ЗБИТКІВ, ЗАВДАНИХ ЗБРОЙНОЮ АГРЕСІЄЮ.....	36
Коваленко Т.О., Заєць О.І. ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ VS ПРАВО ОРЕНДИ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ ДЛЯ АГРОБІЗНЕСУ В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІСТЬ.....	46
Корнієнко А.С., Ігнатенко І.В., Мельник Н.О., ВІДШКОДУВАННЯ ВТРАТ ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА: ЗАКОНОДАВЧІ НОВЕЛИ.....	55
Красіліч Н.Д. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПРИРОДООХОРОННИХ ТЕРИТОРІЙ КАНАДИ ЯК ОСНОВИ ЗБЕРЕЖЕННЯ І ВІДНОВЛЕННЯ БІОРІЗНОМАНІТТЯ.....	60
Лісова Т.В. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ТА ВІДНОВЛЕННЯ ЗЕМЕЛЬ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ.....	66
Ночвій Г.І. ЕКОЛОГІЧНА МІГРАЦІЯ ЯК ВИКЛИК ГЛОБАЛІЗОВАНОМУ СВІТУ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	75
Туєва О.М. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДАПТИВНИХ ФОРМ АГРАРНОГО ВИРОБНИЦТВА.....	80
Шудров В.С. АГРОІННОВАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ: ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ АГРОІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ.....	86
РОЗДІЛ VII. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО	
Аврамова О.Є. ПОНЯТТЯ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ.....	93
Барікова А.А., Кононов С.І. НОВІТНЯ ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ПРИНЦИПУ ПРАВОВЛАДДЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ.....	99

Бліхар М.М. ПОДАТКОВО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ.....	105
Бондарь О.В. ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ.....	110
Валуєв А.О. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ СТРАХУВАННЯ БАНКІВСЬКИХ ВКЛАДІВ В УКРАЇНІ.....	114
Вдовиченко І.І. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ НАДАННЯ НАСЕЛЕННЮ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ.....	124
Герич А.Й., Герич А.В. КОРУПЦІЯ ЯК СИСТЕМНА ЗАГРОЗА КОНСТИТУЦІЙНИМ ПРАВАМ І СВОБОДАМ ЛЮДИНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	130
Гринько Р.В. МЕТОДИКА ПРОВЕДЕННЯ СЕМІНАРСЬКИХ ЗАНЯТЬ З НАВЧАЛЬНИХ ДИСЦИПЛІН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО БЛОКУ.....	137
Демчук Т.І. ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ МЕТОДИ ПРАВООХОРОНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	144
Діміч А.В. ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ.....	149
Єсімов С.С. АНТИКОРУПЦІЙНІ СТАНДАРТИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	159
Коваленко В.В. ВИКОРИСТАННЯ ПОЗИТИВНОГО ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ З ПИТАНЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ У ВОЄННИЙ І ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД.....	165
Корольова А.А. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ВИРОБНИЦТВА З ВІДНОВЛЮВАНИХ ДЖЕРЕЛ ЕНЕРГІЇ: ДОСВІД ЄС (НІМЕЧЧИНА, ПОРТУГАЛІЯ ТА ДАНІЯ) ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ.....	171
Костецький С.К. ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЮ ПРИНЦИПУ ЗАКОННОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....	180
Костовська К.М. СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДИСЦИПЛІНАРНИМИ СТЯГНЕННЯМИ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	185
Красногор О.В. ДОЗВІЛЬНІ ПРОЦЕДУРИ ОХОРОНИ ПРАВ ЛЮДИНИ МІНІСТЕРСТВОМ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ: ЗМІСТ, ЗНАЧЕННЯ, ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ.....	191
Куц О.Є. ПРАВО СПОЖИВАЧІВ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ НА ІНФОРМАЦІЮ ПРО ЖИТЛОВІ СУБСИДІЇ ТА ПОРЯДОК ЇХ НАРАХУВАННЯ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	197
Лата Н.Ф. АУДИТОРСЬКА ПЕРЕВІРКА ЯК ІНСТРУМЕНТ ВИКРИВАННЯ ПОДАТКОВИХ ПОРУШЕНЬ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ.....	202
Лепіш Н.Я., Ярема О.Г. АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ МИТНИХ ОРГАНІВ ЯК РІЗНОВИД АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТИВ.....	208

Марченко В.В., Домбровська А.В. ВПЛИВ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ НА ЗАХИСТ І УПРАВЛІННЯ ПРАВАМИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....	214
Матвієць О.А. ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	219
Міщук І.В. НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПРАВА ЄС.....	228
Москвін Б.Ю., Айдемський Є.В., Ткач Н.О. ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС.....	233
Мусій О.І. ЗАСТОСУВАННЯ ТЕХНОЛОГІЇ БЛОКЧЕЙН ТА СМАРТ-КОНТРАКТІВ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ: ВИКЛИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	240
Настюк В.Я. ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ НАСЛІДКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ГАБАРИТНО-ВАГОВОГО КОНТРОЛЮ.....	248
Нецька Л.С. ПРИНЦИП НАЛЕЖНОЇ ОБАЧНОСТІ В ПОДАТКОВОМУ ПРАВІ: ПРАВОВА ПРИРОДА ТА МЕХАНІЗМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ.....	259
Павлович-Сенета Я.П. ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ.....	265
Пасічнюк В.Б. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА РЕАБІЛІТАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ У ПРОЦЕСІ ПРАЦІ.....	271
Петриченко В.В. АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО І ПРОБЛЕМА РОЗУМНИХ СТРОКІВ: КОЛІЗІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПРАКТИКА ЄСПЛ.....	276
Пузирний О.О. ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ ОСОБИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ЯК ПРОЦЕСУАЛЬНА ФОРМА УЧАСТІ АДВОКАТА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ.....	282
Пустовіт Ю.Ю. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ЕНЕРГЕТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	288
Ростовська К.В. СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ ПОНЯТТЯ СПОСОБІВ СУДОВОГО ЗАХИСТУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ.....	293
Сівков С.В. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЕКОНОМІЧНОЇ РЕІНТЕГРАЦІЇ ВЕТЕРАНІВ ВІЙНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ПІДХІД.....	299
Скочиляс-Павлів О.В. ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ.....	306
Сливка М.М. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	311
Стебловський В.В. МЕХАНІЗМ ПОБУДОВИ БЕЗПЕКОВОГО СЕРЕДОВИЩА В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВА СКЛАДОВА.....	316
Тімашов В.О., Петрицький А.Л., Ярова Р.О. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ.....	321

Удовенко Р.П. МІЖНАРОДНІ ІНФОРМАЦІЙНІ СЕРВІСИ У СФЕРІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ.....	327
Устинова І.П. ПОДАТКОВІ ПРИВІЛЕЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....	333
Хілько І.Г. ФІЗИЧНА Й СПОРТИВНА ПІДГОТОВКА ЦИВІЛЬНОГО НАСЕЛЕННЯ ТА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ОСОБЛИВОГО ПЕРІОДУ.....	339
Хоменко Ю.В. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБЕРЕЖЕННЯ КОНФІДЕНЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ ОБМІНУ ПОДАТКОВОЮ ІНФОРМАЦІЄЮ З КОМПЕТЕНТНИМИ ОРГАНАМИ ІНОЗЕМНИХ КРАЇН.....	345
Хохлова І.В. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАКТИЧНОЇ ПІДГОТОВКИ ЗДОБУВАЧІВ В КОНТЕКСТІ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	353
Цимбалюк В.І. РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....	358
Циркуленко С.С. ОКРЕМІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	364
Чернадчук Т.О., Томурко В.О. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЦИФРОВІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ У ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	371
Шульган І.І., Кузів Ю.З. ІНСТИТУТ ВИКРИВАЧІВ ЯК МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ.....	376
Щербина Є.М. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ.....	382
Юрченко В.В. ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ КРІЗЬ ПРИЗМУ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ.....	387
Янюк Н.В. ПРИНЦИПИ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: НОВЕЛИ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ.....	392
Ярема О.Г. ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА.....	399

CONTENTS

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

Bakai Y.Y. CHALLENGES AND PROSPECTS FOR THE INTEGRATION OF INNOVATIVE ENERGY TECHNOLOGIES IN AGRICULTURE: LEGAL REGULATION.....	11
Baliuk Yu.O., Vlasenko Yu.L. LEGAL REGULATION OF ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY IN THE FIELD OF MINE CLEARANCE THE TERRITORY OF UKRAINE.....	17
Bondar N.A., Doroshenko A.S. ENVIRONMENTAL RIGHTS AS AN INTEGRATIVE COMPONENT OF THE HUMAN RIGHTS SYSTEM: THEORETICAL AND LEGAL FOUNDATIONS.....	23
Bondar N.A., Odnorob V.S. THE ECOLOGICAL STATE AND THE HUMAN RIGHT TO A SAFE ENVIRONMENT: THEORETICAL-LEGAL ANALYSIS AND CHALLENGES FOR UKRAINE.....	30
Kirin R.S., Hryshchak S.V. THE ENVIRONMENTAL COMPONENT OF FORENSIC EXPERTISE IN ASSESSING DAMAGE CAUSED BY ARMED AGGRESSION.....	36
Kovalenko T.O. Zaiets O.I. LAND OWNERSHIP VS. THE RIGHT TO LEASE LAND FOR AGRIBUSINESS IN UKRAINE: HISTORY AND PRESENT.....	46
Kornyenko A.S., Ignatenko I.V., Melnyk N.O. COMPENSATION FOR FORESTRY PRODUCTION LOSSES: LEGISLATIVE INNOVATIONS.....	55
Krasilich N.D. LEGAL FOUNDATIONS OF THE FUNCTIONING OF CANADA'S PROTECTED AREAS SYSTEM AS A BASIS FOR THE CONSERVATION AND RESTORATION OF BIODIVERSITY.....	60
Lisova T.V. TOPICAL ISSUES OF LEGAL SUPPORT FOR THE PROTECTION AND RESTORATION OF LAND IN THE CONTEXT OF GLOBAL CHALLENGES.....	66
Nochviy H.I. ECOLOGICAL MIGRATION AS A CHALLENGE TO THE GLOBALIZED WORLD: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT.....	75
Tuieva O.M. CURRENT STATUS AND TRENDS IN THE LEGAL REGULATION OF ADAPTIVE FORMS OF AGRICULTURAL PRODUCTION.....	80
Shudrov V. S.. AGROINNOVATION POLICY AS A LEGAL CATEGORY: CONCEPT AND MAIN DIRECTIONS OF AGROINNOVATION DEVELOPMENT.....	86
SECTION VII. ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW	
Avramova O.Ye. THE CONCEPT OF HOUSING POLICY AS A LEGAL CATEGORY.....	93
Barikova A.A., Kononov S.I. NEOTERIC INTERPRETATION OF THE RULE OF LAW PRINCIPLE IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS.....	99

Blikhar M.M. TAX AND LEGAL REGULATION UNDER MARTIAL LAW: CHALLENGES AND WAYS OF IMPROVEMENT.....	105
Bondar O.V. LEGAL GUARANTEES OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION AS A COMPONENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM.....	110
Valuiev A.O. REGULATORY AND LEGAL REGULATION OF THE BANK DEPOSIT INSURANCE SYSTEM IN UKRAINE.....	114
Vdovichenko I.I. REGULATORY AND LEGAL PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PROVIDING SOCIAL SERVICES TO THE POPULATION: CURRENT STATUS AND DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT.....	124
Gerych A.Y., Gerych A.V. CORRUPTION AS A SYSTEMIC THREAT TO CONSTITUTIONAL RIGHTS AND HUMAN FREEDOMS: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT.....	130
Hrynko R.V. METHODOLOGY OF CONDUCTING SEMINAR CLASSES IN EDUCATIONAL DISCIPLINES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL BLOCK.....	137
Demchuk T.I. INFORMATION-ANALYTICAL AND ORGANIZATIONAL METHODS OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES.....	144
Dimich A.V. PROBLEMS AND WAYS TO IMPROVE MILITARY EDUCATION IN UKRAINE DURING THE RUSSIAN-UKRAINIAN WAR.....	149
Yesimov S.S. ANTI-CORRUPTION STANDARDS: LEGAL ASPECT.....	159
Kovalenko V.V. USING POSITIVE FOREIGN EXPERIENCE IN LEGAL REGULATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE ECONOMY OF UKRAINE IN THE WAR AND POST-WAR PERIOD.....	165
Korolova A.A. MECHANISMS FOR STIMULATING PRODUCTION FROM RENEWABLE ENERGY SOURCES: EU EXPERIENCE (GERMANY, PORTUGAL AND DENMARK) AND PROSPECTS FOR UKRAINE.....	171
Kostecky S.K. IMPROVING THE MECHANISM FOR PREVENTING VIOLATIONS OF THE PRINCIPLE OF LEGALITY IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS.....	180
Kostovska K.M. JUDICIAL REVIEW OF DISCIPLINARY SANCTIONS IN THE NATIONAL POLICE UNDER MARTIAL LAW.....	185
Krasnohor O.V. PERMISSIVE PROCEDURES FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS BY THE MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE: CONTENT, SIGNIFICANCE, AND FEATURES OF IMPLEMENTATION.....	191
Kushch O.E. THE RIGHT OF CONSUMERS OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES TO INFORMATION ABOUT HOUSING SUBSIDIES AND THE PROCEDURE FOR THEIR CALCULATION: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT.....	197
Lata N.F. AUDIT AS A TOOL FOR DETECTING TAX VIOLATIONS: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS.....	202
Lepish N.Ya., Yarema O.G. ADMINISTRATIVE ACTS OF PARLIAMENTARY BODIES AS A DIFFERENT TYPE OF ADMINISTRATIVE ACTS.....	208

Marchenko V.V., Dombrovska A.V. THE IMPACT OF INFORMATION TECHNOLOGIES ON THE PROTECTION AND MANAGEMENT OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS.....	214
Matviets O.A. PRINCIPLES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE BUREAU OF ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE.....	219
Mishchuk I.V. DIRECTIONS OF REFORMING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF LOCAL GOVERNMENT ACTIVITIES IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF EU LAW.....	228
Moskvin B.Y., Aidemskyi Y.V., Tkach N.O. COMPARATIVE ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISMS OF FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE AND EU COUNTRIES.....	233
Musii O.I. APPLICATION OF BLOCKCHAIN TECHNOLOGY AND SMART CONTRACTS IN PUBLIC ADMINISTRATION: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR LEGAL REGULATION.....	240
Nastyuk V.Ya. FINANCIAL AND LEGAL CONSEQUENCES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES IN THE FIELD OF DIMENSIONAL AND WEIGHT CONTROL.....	248
Netska L.S. THE PRINCIPLE OF DUE DILIGENCE IN TAX LAW: LEGAL NATURE AND IMPLEMENTATION MECHANISMS.....	259
Pavlovych-Seneta Ya.P. FORMS OF DIRECT PARTICIPATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN RESOLVING ISSUES OF LOCAL IMPORTANCE.....	265
Pasichniuk V.B. ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROVISION OF HEALTH PROTECTION AND REHABILITATION OF EMPLOYEES IN THE PROCESS OF WORK.....	271
Petrychenko V.V. ADMINISTRATIVE JUDICIARY AND THE PROBLEM OF REASONABLE TIMES: CONFLICT OF LEGISLATION AND PRACTICE OF THE ECTHR.....	276
Puzyrnyi O.O. REPRESENTATION OF AN INDIVIDUAL'S INTERESTS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AS A PROCEDURAL FORM OF A LAWYER'S PARTICIPATION IN ADMINISTRATIVE ADJUDICATION.....	282
Pustovit Y.Y. STATE REGULATION OF UKRAINE'S ENERGY SECTOR UNDER MARTIAL LAW.....	288
Rostovska K.V. MODERN UNDERSTANDING OF THE CONCEPT OF REMEDIES OF JUDICIAL PROTECTION IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE.....	293
Sivkov S.V. PROBLEMS AND PROSPECTS OF ECONOMIC REINTEGRATION OF WAR VETERANS: AN ADMINISTRATIVE-LEGAL APPROACH.....	299
Skochyliias-Pavliv O.V. PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE LIABILITY: DOCTRINAL APPROACHES AND PROSPECTS FOR REFORM.....	306
Slyvka M.M. ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES AS SUBJECTS OF ENSURING NATIONAL SECURITY OF UKRAINE.....	311
Steblovskiy V.V. THE MECHANISM FOR BUILDING A SECURE ENVIRONMENT IN THE INFORMATION SPHERE: THE NORMATIVE AND LEGAL COMPONENT.....	316
Timashov V.O., Petrytskyi A.L., Yarova R.O. ADMINISTRATIVE AND LEGAL FOUNDATIONS OF LAND RELATIONS PROTECTION IN UKRAINE.....	321

Udoenko R.P. INTERNATIONAL INFORMATION SERVICES IN THE FIELD OF LEGAL SUPPORT FOR ENVIRONMENTAL HUMAN RIGHTS IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT.....	327
Ustynova I.P. TAX PRIVILEGES AS AN INSTRUMENT OF FISCAL POLICY AND PREVENTION OF CORRUPTION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION.....	333
Khilko I.G. PHYSICAL AND SPORTS TRAINING OF CIVILIANS AND MILITARY PERSONNEL IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF NATIONAL SECURITY IN A SPECIAL PERIOD.....	339
Homenko Y.V. ENSURING THE PRESERVATION OF CONFIDENTIAL INFORMATION IN THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR THE EXCHANGE OF TAX INFORMATION WITH THE COMPETENT AUTHORITIES OF FOREIGN COUNTRIES.....	345
Khokhlova I.V. LEGAL SUPPORT FOR PRACTICAL TRAINING OF APPLICANTS IN THE CONTEXT OF CURRENT LEGISLATION.....	353
Cymbaluk V.I. DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF DIGITAL GOVERNANCE IN THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION.....	358
Tsyrkulenko S.S. CERTAIN ISSUES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE PATROL POLICE OF UKRAINE.....	364
Chernadchuk T.O., Tomurko V.O. EUROPEAN EXPERIENCE OF DIGITALIZATION OF SOCIAL SECURITY AND ITS IMPLEMENTATION IN THE FINANCIAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE.....	371
Shulhan I.I., Kuziv Yu.Z. THE INSTITUTE OF WHISTLEBLOWERS AS A MECHANISM FOR COMBATING CORRUPTION: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND UKRAINIAN REALITIES.....	376
Shcherbyna E.M. ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROVISION OF THE IMPROVEMENT OF SETTLEMENTS IN THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW IN UKRAINE.....	382
Yurchenko V.V. PUBLIC ADMINISTRATION TOOLS THROUGH THE PRISM OF THE SYSTEM APPROACH.....	387
Yaniuk N.V. PRINCIPLES OF SERVICE IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE NEWS LEGISLATION OF UKRAINE.....	392
Yarema O.G. GOALS AND OBJECTIVES OF COOPERATION BETWEEN THE POLICE AND CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS.....	399

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

УДК 349.414

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.1>

ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ІНТЕГРАЦІЇ ІННОВАЦІЙНИХ ЕНЕРГОТЕХНОЛОГІЙ У СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО: ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ

Бакай Ю.Ю.,
*кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри земельного та аграрного права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0002-8009-2915*

Бакай Ю.Ю. Виклики та перспективи інтеграції інноваційних енерготехнологій у сільське господарство: правова регламентація.

Сучасне сільське господарство перебуває під тиском численних глобальних викликів, зокрема зміни клімату, деградації ґрунтів, дефіциту водних ресурсів, зростання енергетичних потреб та конкуренції за землю між виробництвом продовольства і розвитком відновлюваної енергетики. У цьому контексті особливої актуальності набуває впровадження адаптивного рослинництва, яке передбачає цілеспрямовану адаптацію технологій вирощування культур до конкретних природно-кліматичних, ресурсних та соціально-економічних умов, з метою забезпечення стабільного та екологічно збалансованого виробництва.

Одним із перспективних напрямів реалізації адаптивного землеробства є агровольтаїка — інноваційна технологія, що поєднує сільськогосподарське виробництво із генерацією сонячної енергії на одній земельній ділянці. Завдяки встановленню фотогальванічних модулів над посівами або пасовищами створюється особливий мікроклімат, який змінює освітлення, температуру, вологість і рівень випаровування, що дає змогу оптимізувати умови росту культур, особливо в умовах підвищеної кліматичної мінливості. Дослідження показують, що така інтеграція дозволяє зменшити потребу у воді, знизити ризики теплового стресу для рослин, а також забезпечити додаткову економічну вигоду завдяки одночасному виробництву енергії та сільськогосподарської продукції.

Варто зазначити, що у сучасних умовах глобальних кліматичних змін, зростання населення та посилення конкуренції за природні ресурси питання забезпечення енергетичної та продовольчої безпеки постають як пріоритетні для багатьох держав світу. Традиційний поділ земельних ресурсів між аграрним і енергетичним секторами вичерпує свою ефективність та з'являється потреба пошуку інтегрованих рішень, що дозволяють гармонізувати потреби обох сфер.

Таким чином, агровольтаїка розглядається як інноваційна технологія адаптивного сільськогосподарського виробництва, що сприяє сталому управлінню земельними ресурсами, підвищенню кліматичної стійкості агроєкосистем і реалізації принципів «зеленої» трансформації сільського господарства. Її впровадження узгоджується з цілями Європейського зеленого курсу та Стратегії «Від лану до столу», відкриваючи нові можливості для гармонізації енергетичної та продовольчої безпеки.

Ключові слова: сільськогосподарське виробництво, агровольтаїка, продовольча безпека, кліматичні зміни, агросфера, сталий розвиток, адаптивні форми аграрного виробництва.

Bakai Y.Y. Challenges and prospects for the integration of innovative energy technologies in agriculture: legal regulation.

Modern agriculture is under pressure from numerous global challenges, including climate change, soil degradation, water scarcity, growing energy needs, and competition for land between food production and renewable energy development. In this context, the introduction of adaptive crop production, which involves the targeted adaptation of crop cultivation technologies to specific natural, climatic, resource, and socio-economic conditions with the aim of ensuring stable and environmentally balanced production, is becoming particularly relevant.

One promising area for adaptive farming is agrivoltaics, an innovative technology that combines agricultural production with solar energy generation on the same plot of land. The installation of photovoltaic modules above crops or pastures creates a special microclimate that changes lighting, temperature, humidity, and evaporation levels, optimizing crop growth conditions, especially in conditions of increased climate variability. Studies show that such integration reduces water requirements, lowers the risk of heat stress for plants, and provides additional economic benefits through the simultaneous production of energy and agricultural products.

It should be noted that in the current context of global climate change, population growth, and increased competition for natural resources, energy and food security issues are becoming priorities for many countries around the world. The traditional division of land resources between the agricultural and energy sectors is becoming less effective, and there is a need to find integrated solutions that harmonize the needs of both sectors.

Thus, agrivoltaics is seen as an innovative technology for adaptive agricultural production that promotes sustainable land management, increases the climate resilience of agroecosystems, and implements the principles of the green transformation of agriculture. Its implementation is consistent with the objectives of the European Green Deal and the Farm to Fork Strategy, opening up new opportunities for harmonizing energy and food security.

Key words: agricultural production, agrivoltaics, food security, climate change, agrosphere, sustainable development, adaptive forms of agricultural production.

Постановка проблеми. З огляду на стратегічні цілі Європейського Союзу щодо досягнення кліматичної нейтральності до 2050 року, розвиток відновлюваної енергетики, зокрема сонячної, є одним із ключових напрямів декарбонізації. Очікується, що загальна потужність фотоелектричних установок до 2030 року зросте до 730 гВт з поточного рівня 200 гВт і до декількох тВт до 2050 року. Хоча значна частина потужностей може бути реалізована через дахові системи у міських районах, на деградованих територіях або в межах інфраструктурних об'єктів, очікується, що приблизно 50% нових потужностей становитимуть наземні фотоелектричні системи на землях сільськогосподарського призначення. Варто зазначити, що сільськогосподарські угіддя вже частково використовуються для енергетичних потреб, так площі під вирощування енергетичних культур для виробництва біомаси становлять близько 10 млн. га, що дорівнює 2,4% загального земельного фонду ЄС. У порівнянні, наземні фотоелектричні установки на сьогодні займають лише 0,1 млн. га (потужністю близько 92 гВт). Разом з тим, подальше розширення масштабів використання сільськогосподарських земель для потреб енергетики вимагає дотримання вимог забезпечення продовольчої безпеки, а також врахування соціальних та екологічних чинників, зокрема пов'язаних із трансформацією ландшафтів і впливом на довкілля. У цьому контексті агровольтаїка розглядається як компромісне рішення, яке дозволяє поєднати виробництво відновлюваної енергетики з веденням сільськогосподарської діяльності. Проте, реалізація такого підходу потребує додаткових інвестицій та створення сприятливого нормативно-правового врегулювання [1, с. 5].

Метою цієї наукової статті є комплексне дослідження агровольтаїки як інноваційної технології адаптивного сільського господарства, з акцентом на її правове регулювання, екологічну ефективність, потенціал для диверсифікації доходів аграріїв та забезпечення сталого використання земель сільськогосподарського призначення в умовах кліматичних змін і енергетичного переходу.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження даної тематики знаходить своє відображення як у працях зарубіжних вчених, таких як S. Asa'a, T. Reher, J. Rongè, J. Diels, J. Poortmans, H.S. Radhakrishnan [2], A. Roxani, A. Zisos, G.-K. Sakki, A. Efstratiadis [3], M. Taylor, J. Pettit, T. Sekiyama, M.M. Sokolowski [4], так і вітчизняних, як наприклад, С.І. Терещенко, Я.І. Ломака [5], Д.М. Данілік [6], О.В. Сидякіна, І.О. Подрезов [7], Т.В. Лісова [8] та ін.

Виклад основного матеріалу. Вперше концепція агровольтаїки була запропонована Германом Гецбергером і Арнольдом Цастровом в 1981 році в Німеччині, які висунули ідею вирощування певних сільськогосподарських культур під фотоелектричними модулями, розташованими на певній відстані один від одного. Вчені зауважили, що сільськогосподарські культури між рядами фотоелектричних модулів можуть використовувати незахоплене сонячне випромінювання. Отже, вирощування сільськогосподарських культур під фотоелектричними модулями забезпечує ряд економічних переваг, таких як збільшення доходу та підвищення продуктивності землекористування [2]. Згодом, у 2004 році, Акіра Наґашима розробив перші практичні прототипи систем агровольтаїки, адаптовані до конкретних сільськогосподарських культур залежно від їхньої тіньовитривалості.

Термін «агровольтаїка» утворився шляхом поєднання двох складових: «агро», що походить від грецького *agrós* – поле, земля, сільське господарство, та «вольтаїка» (*voltaics*), від імені італійського фізика Алессандро Вольты, на честь якого названо одиницю електричної напруги. Отже,

агровольтаїка буквально означає поєднання сільського господарства та виробництва електроенергії за допомогою сонячної енергії (фотовольтаїки).

У науковій літературі зустрічаються такі терміни як агровольтаїка, агрівольтаїка, агрофотовольтаїка, які є синонімами, однак агровольтаїка є найбільш вживаним та усталеним терміном у міжнародній науковій спільноті. На думку вчених агровольтаїка – це технологія, що передбачає встановлення сонячних панелей над орними або пасовищними землями, забезпечуючи подвійне використання території, тобто поєднання сільськогосподарської діяльності з виробництвом відновлюваної енергії. Такий підхід є особливо актуальним для країн з обмеженими відкритими просторами. Основною метою агровольтаїки є максимізація ефективності землекористування шляхом отримання додаткових переваг, зокрема зниження потреби у воді, підвищення врожайності та зменшення ерозії ґрунтів, одночасно задовольняючи енергетичні потреби суспільства [3, с. 3].

На думку С.І. Терещенко та Я.І. Ломаки, агровольтаїка – це сучасна технологія виробництва електроенергії, що базується на використанні сонячних панелей та інших сонячних пристроїв для виробництва електроенергії на землях, які використовуються для сільськогосподарських цілей [5, с. 92].

Д.М. Данілік та А.В. Михня розглядає агровольтаїку як технологію, яка передбачає комбіноване використання земельних ділянок для сільськогосподарської діяльності та виробництва електроенергії за допомогою сонячних панелей [6, с. 89].

Сидякіна О.В. та Подрезов І.О. зауважили, що агровольтаїчні системи є поєднанням фотоелектричних модулів із сільськогосподарськими культурами на одному земельному масиві. Це такий інноваційний підхід, який дозволяє одночасно генерувати відновлювану енергію та вирощувати сільськогосподарські культури, що сприяє підвищенню ефективності використання земельних ресурсів [7, с. 351-352].

Отже, аналіз вітчизняної та зарубіжної наукової літератури дозволяє виокремити ознаки агровольтаїки:

дуальне використання земель сільськогосподарського призначення - агровольтаїка є альтернативою традиційному розміщенню сонячних електростанцій на земельних ділянках виключно для виробництва енергії, так зване моно-використання, тобто ця технологія передбачає поєднання відновлювальної енергетики із сільським господарством, дозволяючи зберегти продуктивне використання земель сільськогосподарського призначення під фотоелектричними установками. Разом з тим, агровольтаїка може бути інтегрована як з рослинництвом на орних землях і в садівництві, шляхом встановлення спеціальних конструкцій сонячних панелей, які дозволяють проникнення світла, збереження належного фотосинтезу та врожайності сільськогосподарських культур (овочів, ягід, фруктів, злаків тощо), так і з тваринництвом, встановлення сонячних панелей на пасовищах чи територіях для утримання тварин, які можуть слугувати додатковим укриттям, зменшуючи теплове навантаження для худоби [4].

Однак, варто зазначити, що відповідно до ст. 19 Земельного кодексу України всі землі поділяються на категорії за основним цільовим призначенням [9]. Доречною є думка професорки Т.В. Лісової, важливим спеціальним принципом земельного права є принцип цільового і раціонального використання земель. Кожна земельна ділянка повинна використовуватися відповідно до її цільового призначення, для конкретних цілей відповідно до категорій земель, яким притаманний специфічний правовий режим [8, с. 105].

Згідно зі ст. 22 ЗК України землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей. До земель сільськогосподарського призначення належать: сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги) та несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель інших категорій, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі під об'єктами виробництва біометану, які є складовими комплексів з виробництва, переробки та зберігання сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо) [9].

Разом з тим, ч. 1 ст. 76 ЗК України визначає землі енергетичної системи – надані під електрогенеруючі об'єкти (атомні, теплові, гідроелектростанції, електростанції з використанням енергії вітру і сонця та інших джерел), під об'єкти транспортування електроенергії до користувача, крім визначених законом випадків розміщення таких об'єктів на землях іншого цільового призначення [9].

Відповідно до ч. 2 ст. 14 Закону України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» від 9 липня 2010 р. № 2480-VI на землях, віднесених до категорії зе-

мель, визначених пунктом «ж» частини 1 ст. 19 ЗК України, а саме землі промисловості, транспорту, електронних комунікацій, енергетики, оборони та іншого призначення, можуть розміщуватися об'єкти альтернативної енергетики, що використовують відновлювані джерела енергії (енергія сонячна, вітрова, аеротермальна, геотермальна, гідротермальна, енергія хвиль та припливів, гідроенергія, енергія біомаси, газу з органічних відходів, газу каналізаційно-очисних станцій, біогазів), незалежно від цільового призначення таких земельних ділянок [10].

Таким чином, дослідивши чинне земельне законодавство України, можна стверджувати, що встановлення сонячних електростанцій на землях сільськогосподарського призначення є допустимим лише за умови зміни цільового призначення земельної ділянки. Відповідно до ст. 22 ЗК України, земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть використовуватися виключно для ведення сільськогосподарської діяльності, що унеможлиблює розміщення на них об'єктів енергетичної інфраструктури – зокрема, сонячних панелей – без зміни їх правового статусу.

Незважаючи на значний потенціал агровольтаїки як інноваційної технології поєднання вирощування сільськогосподарської продукції і виробництва відновлюваної енергії, вітчизняне законодавство наразі не забезпечує нормативного механізму подвійного цільового використання земельних ділянок, що створює суттєві бар'єри для її імплементації. Відсутність спеціального правового регулювання унеможлиблює реалізацію агровольтаїчних проектів на землях сільськогосподарського призначення без порушення законодавства.

Отже, впровадження агровольтаїки в Україні потребує змін у законодавстві з метою запровадження чіткого правового механізму подвійного використання земельних ділянок, що дозволить поєднати аграрного виробництва з генерацією відновлюваної енергії без обов'язкового переведення земельних ділянок у категорію «землі енергетики». Уявляється доцільним внести зміни до ст. 14 Закону України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» передбачивши можливість розміщення сільськогосподарськими товаровиробниками фотогенеруючих панелей на земельних ділянках сільськогосподарського призначення без зміни цільового призначення земельної ділянки, за умови збереження сільськогосподарського виробництва як основного виду діяльності. Такі законодавчі зміни сприятимуть розвитку відновлюваної енергетики, підвищенню ефективності використання земельного фонду та забезпеченню балансу між енергетичною та продовольчою безпекою України;

суб'єктами правовідносин у сфері агровольтаїки є сільськогосподарські товаровиробники, які здійснюють виробництво сільськогосподарської продукції та генерацію електричної енергії з відновлюваних джерел на одній земельній ділянці.

Відповідно до п. 2.15-1 ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. № 1877-IV [11] сільськогосподарським товаровиробником є юридична особа незалежно від організаційно-правової форми або фізична особа – підприємець, основною діяльністю якого є виробництво сільськогосподарської продукції та/або розведення, вирощування, вилов риби у внутрішніх водоймах (озерах, ставках та водосховищах) та її переробка на власних чи орендованих потужностях, у тому числі власновиробленої сировини на давальницьких умовах, а також здійснення операцій з її постачання, причому в такій діяльності питома вага вартості сільськогосподарських товарів/послуг становить не менше 75 відсотків вартості всіх товарів/послуг, поставлених протягом попередніх 12 послідовних звітних податкових періодів сукупно.

Розрахунок частки сільськогосподарського товаровиробництва здійснюється згідно з Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 26 грудня 2011 р. № 772 [12]. Отже, сума доходу сільськогосподарського товаровиробника отриманого від реалізації електричної енергії з відновлюваних джерел енергії не має перевищувати 25 відсотків доходу від реалізації сільськогосподарської продукції власного виробництва, продуктів її переробки та надання супутніх послуг;

диверсифікація доходів сільськогосподарських товаровиробників шляхом споживання виробленої електричної енергії для власних потреб (зниження енергозалежності) та реалізації надлишкової. Так, ст. 9-6 Закону України «Про альтернативні джерела енергії» від 20 лютого 2003 р. № 555-IV [13] та Порядок продажу та обліку електричної енергії, виробленої активними споживачами, та розрахунків за неї, затверджений Постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 29 грудня 2023 р. № 2651 [14] передбачає стимулювання виробництва електричної енергії за механізмом самовиробництва.

Механізмом самовиробництва є схема підтримки активних споживачів, призначена для власного споживання електричної енергії, за якою відбувається взаєморозрахунок вартості обсягу відпуску електричної енергії в електричну мережу генеруючими установками таких споживачів та вартості обсягу відбору ними електричної енергії з електричної мережі, з урахуванням вартості послуг з передачі та/або розподілу електричної енергії (п. 22 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про альтернативні джерела енергії») [13]. Згідно з пп. 3.1 п. 3 Порядку продажу та обліку електричної енергії, ви-

робленої активними споживачами, та розрахунків за неї, затверджений Постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, купівля-продаж електричної енергії за механізмом самовиробництва здійснюється шляхом викупу обсягу електричної енергії, виробленої генеруючими установками активного споживача та відповідно до договору, укладеного активним споживачем з електропостачальником або постачальником універсальних послуг, що є додатком до договору про постачання електричної енергії споживачу [14];

агровольтаїка є однією з інноваційних технологій адаптивного сільського господарства, що дозволяє зменшити негативний вплив кліматичних змін, оскільки встановлені над посівами сонячні панелі сприяють зменшенню випаровування вологи з ґрунту, захищають культури від надмірної сонячної радіації, а також знижують ризик ерозії [15].

Враховуючи вищевикладене, агровольтаїку можна визначити як інноваційну систему дуального використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що передбачає одночасне здійснення сільськогосподарської діяльності та виробництва електричної енергії з відновлюваних джерел (сонячного випромінювання) шляхом розміщення фотоелектричних установок, за умови збереження або покращення агровиробничого потенціалу таких земель.

Висновки. Повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну завдало руйнівної шкоди двом критично важливим секторам національної економіки – енергетиці та сільському господарству. Масовані обстріли енергетичної інфраструктури, знищення об'єктів генерації та передачі електроенергії, зокрема теплових і гідроелектростанцій, призвели до суттєвого дефіциту електроенергії в країні. Разом з тим, активні бойові дії, мінування територій, знищення сільськогосподарської техніки та логістичних ланцюгів створили безпрецедентні ризики для аграрного сектору.

Отже, в таких умовах агровольтаїка як система подвійного використання земель сільськогосподарського призначення для виробництва продовольства і генерації електроенергії – виступає не лише як інноваційна технологія, але й як один з інструментів національного відновлення.

Агровольтаїка як інноваційна форма землекористування має комплекс ознак, які вимагають створення спеціального правового режиму. Її природа як гібридної системи вимагає одночасного урахування норм земельного, аграрного та енергетичного права, що створює передумови для розробки нового правового інституту – правового режиму агровольтаїчного землекористування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Chatzipanagi A., Taylor N., Jaeger-Waldau A. Overview of the potential and challenges for Agri-Photovoltaics in the European Union. EUR 31482 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, DOI: 10.2760/208702.
2. Asa'a S., Reher T., Rongè J., Diels, J. Poortmans, H.S. Radhakrishnan, A. van der Heide, B. Van de Poel, M. Daenen A multidisciplinary view on agrivoltaics: Future of energy and agriculture. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. Vol. 200, August 2024. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1364032124002387#abs0020>.
3. Roxani A., Zisos A., Sakki G.-K., Efstratiadis A. Multidimensional Role of Agrovoltatics in Era of EU Green Deal: Current Status and Analysis of Water-Energy-Food-Land Dependencies. *Land* 2023, 12, 1069. <https://doi.org/10.3390/land12051069>.
4. Taylor M., Pettit J., Sekiyama T., Sokolowski M.M. Justice-driven agrivoltaics: Facilitating agrivoltaics embedded in energy justice. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. Vol. 188. December 2023. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2023.113815>.
5. Терещенко С.І., Ломака Я.І. Переваги застосування агровольтаїки вітчизняними фермерськими господарствами. Інформаційне суспільство: технологічні, економічні та технічні аспекти становлення (Вип. 75): матер. Міжнар. наук. інтернет-конф., (м. Тернопіль, Україна – м. Переворськ, Польща, 6-7 березня 2023 р.) / [редкол.: О. Патряк та ін.]; ГО «Наукова спільнота»; WSSG w Przeworsku. – Тернопіль: ФОП Шпак В.Б. – 127 с. URL: http://www.konferenciaonline.org.ua/data/downloads/file_1680895112.pdf#page=91.
6. Данілік Д.М., Михня А.В. Деякі питання правового регулювання впровадження агровольтаїки в Україні. / Матеріали Міжнародної міжгалузевої конференції «Стратегія розвитку агровольтаїки: стан, виклики та кроки впровадження в Україні», м. Київ, 8 квітня 2025 р., с. 89–93.
7. Сидякіна О.В., Подрезов І.О. Інноваційні підходи до оптимізації агровольтаїчних систем – шлях до підвищення продуктивності соняшнику. / Матеріали Міжнародної міжгалузевої конференції «Стратегія розвитку агровольтаїки: стан, виклики та кроки впровадження в Україні», м. Київ, 8 квітня 2025 р., с. 351–355.
8. Лісова Т.В. Агровольтаїка як нова сфера сільського господарства: проблеми правового регулювання. / Матеріали Міжнародної міжгалузевої конференції «Стратегія розвитку агровольтаїки: стан, виклики та кроки впровадження в Україні», м. Київ, 8 квітня 2025 р., с. 105–107.

9. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#n1969>.
10. Закон України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» від 09.07.2010 р. № 2480-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2480-17#n2>.
11. Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004 р. № 1877-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15#Text>.
12. Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Розрахунку частки сільськогосподарського товаровиробництва» від 26.12.2011 р. № 772. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0510-12#Text>.
13. Закон України «Про альтернативні джерела енергії» від 20.02.2003 р. № 555-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-15#n2>.
14. Порядок продажу та обліку електричної енергії, виробленої активними споживачами, та розрахунків за неї, затв. Постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 29.12.2023 р. № 2651. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v2651874-23#Text>.
15. Pataczek L., Weselek A., Bauerle A., Högy P., Lewandowski I., Zikeli S., Schweiger A. Agrivoltaics mitigate drought effects in winter wheat. / *Physiologia Plantarum*. Vol. 175, issue 6, December 2023. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ppl.14081>.

УДК 349.6:504.06(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.2>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОБЕЗПЕКИ У СФЕРІ РОЗМІНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Балюк Ю.О.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії права, міжнародного права
та приватного права
Інституту міжнародних відносин та права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Власенко Ю.Л.,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри екологічного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Балюк Ю.О., Власенко Ю.Л. Правове регулювання забезпечення екобезпеки у сфері розмінування території України.

У статті розглядається питання забезпечення екологічної безпеки в умовах воєнного стану, зокрема в контексті розмінування територій України, забруднених вибухонебезпечними залишками війни внаслідок збройної агресії Російської Федерації. Встановлено, що мінна загроза має комплексний вплив на довкілля, спричиняючи довгострокове забруднення ґрунту та води, а також деградацію природних екосистем. Доведено, що забезпечення екологічної безпеки під час розмінування є невід'ємною складовою національної безпеки та необхідною умовою сталого розвитку постраждалих територій.

У дослідженні проаналізовано чинну правову базу у сфері протимінної діяльності, включаючи Закон України «Про протимінну діяльність», Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», положення про Національний орган з питань протимінної діяльності та Національну стратегію протимінної діяльності до 2033 року. Виявлено, що хоча нормативно-правова база існує, вона потребує подальшого уточнення та адаптації до сучасних викликів. Підкреслено важливість міжвідомчої координації, вдосконалення систем екологічного моніторингу, запровадження єдиної процедури сертифікації операторів протимінної діяльності та інтеграції міжнародних стандартів та передового досвіду.

Особлива увага приділяється проблемам недостатнього фінансування, відсутності чітких критеріїв оцінки екологічних ризиків розмінування та дублювання обов'язків між державними органами. У статті також розглядається міжнародний досвід, зокрема таких країн, як Камбоджа, Афганістан та Хорватія, які успішно вирішували проблеми розмінування після збройних конфліктів. Цей досвід може бути застосований в Україні для вдосконалення законодавства та практичних підходів.

У дослідженні зроблено висновок, що ефективне правове регулювання екологічної безпеки при розмінуванні має не лише екологічне, а й соціально-економічне значення, сприяючи безпечному відновленню територій та створенню умов для сталого розвитку. Підкреслюється, що розвиток екологічно орієнтованої системи протимінної діяльності має бути пріоритетом державної політики, що вимагає посилення міжнародного співробітництва, модернізації нормативно-правової бази та впровадження сучасних технологій. Практичне значення дослідження полягає у визначенні напрямів удосконалення національного законодавства та створенні комплексної системи екологічної безпеки при проведенні робіт з розмінування.

Ключові слова: екологічна безпека, протимінна діяльність, розмінування, екологічні наслідки, негативний вплив на довкілля.

Baliuk Yu.O., Vlasenko Yu.L. Legal regulation of Ensuring environmental safety in the field of mine clearance the territory of ukraine.

The article addresses the issue of ensuring environmental safety under martial law, particularly in the context of demining operations in Ukraine's territories contaminated with explosive remnants of war as a result of the armed aggression of the Russian Federation. It has been established that the mine threat exerts a complex impact on the environment, causing long-term soil and water pollution as well as the degradation of natural ecosystems. It has been proven that ensuring environmental safety during demining activities constitutes an integral component of national security and a necessary condition for the sustainable development of affected areas.

The study analyzes the current legal framework in the field of mine action, including the Law of Ukraine "On Mine Action," the Law of Ukraine "On Environmental Protection," the provisions on the National Mine Action Authority, and the National Mine Action Strategy until 2033. It has been revealed that although the regulatory framework is in place, it requires further specification and adaptation to modern challenges. The importance of interagency coordination, the improvement of environmental monitoring systems, the introduction of a unified certification procedure for mine action operators, and the integration of international standards and best practices has been emphasized.

Special attention is given to the problems of insufficient funding, the absence of clear criteria for assessing environmental risks of demining, and the duplication of responsibilities among government agencies. The article also examines international experience, particularly from countries such as Cambodia, Afghanistan, and Croatia, which successfully addressed demining challenges after armed conflicts. This experience can be applied in Ukraine to improve legislation and practical approaches.

The study concludes that effective legal regulation of environmental safety in demining has not only ecological but also socio-economic significance, contributing to the safe restoration of territories and the creation of conditions for sustainable development. It is highlighted that the development of an environmentally oriented mine action system should be a priority of state policy, requiring enhanced international cooperation, modernization of the regulatory framework, and the implementation of modern technologies. The practical significance of the research lies in defining directions for improving national legislation and in developing a comprehensive environmental safety system for demining operations.

Key words: environmental safety, mine action, demining, environmental consequences, negative impact on the environment.

Постановка проблеми. Проблема забезпечення екологічної безпеки при розмінуванні територій є комплексною і вимагає міждисциплінарного підходу. З одного боку, це питання гуманітарного розмінування, яке пов'язане з ризиками для життя і здоров'я людей; з іншого боку, це питання екологічної безпеки, оскільки вибухові речовини та їх компоненти мають значний негативний вплив на довкілля. Правове регулювання цієї сфери відносин має забезпечити баланс між необхідністю швидкого та ефективного розмінування та збереженням природних екосистем.

Розмінування території України, особливо під час та після повномасштабного вторгнення російської федерації в Україну, стало одним з найактуальніших викликів сучасності. Мільйони невибухлих боєприпасів загрожують і шкодять не лише життю і здоров'ю людей, а й завдають непоправної шкоди довкіллю. Екологічна безпека в таких умовах набуває особливого значення. У зв'язку з цим, на нашу думку, важливо здійснити аналіз правового поля, яке регулює питання забезпечення екологічної безпеки під час проведення розмінувальних робіт на території України.

Мета дослідження. Вважаємо, що для повного аналізу проблематики, необхідно розглянути як загальне положення екологічного законодавства, так і специфічні норми, які стосуються даної сфери. Попередньо зазначимо, що, незважаючи на значний обсяг вітчизняного законодавства в сфері охорони довкілля, питання екологічної безпеки при розмінуванні території України досі залишається недостатньо врегульованим. Існуючі норми часто носять загальний характер і не враховують специфіки розмінувальних робіт. Це створює певні правові прогалини і ускладнює вирішення екологічних проблем пов'язаних з розмінуванням.

Стан дослідження проблеми. Існуючі сучасні дослідження, присвячені питанням протимінної діяльності та розмінуванню території були підготовлені науковцями у галузях права, державного управління, військових і технічних наук. Серед дослідників, які розглядали окремі проблеми протимінної діяльності, розмінування, систему і повноваження органів в даній сфері варто відзначити Ботнарєнко О.М. [2], Марченко М.Ю. [5], Поринос Є.О., Дмитрієнко О.А., Богдан С.І. [8], Теремецький В.І. [10] тощо. У зазначених працях акцент зроблено переважно на технічних, безпекових і організаційних складових протимінної діяльності, зокрема розглянуті питання правового статусу суб'єктів протимінної діяльності та їхніх повноважень. Окремі аспекти правового регулювання протимінної діяльності та шкоди, яка завдається довкіллю внаслідок не тільки мінування, але і розмінування знайшли відображення в роботах Харитонової Т.Є. та Григор'євої Х.А. [12], Устінової І.І., Власенко Н.О. [11], Кіріна Р.С. [4], Медведєвої М.О. [6] тощо. Проте наразі є вкрай актуальними і необхідними дослідження питань правового регулювання забезпечення екобезпеки у сфері розмінування території України в межах комплексного міждисциплінарного підходу.

Виклад основного матеріалу. За даними ДСНС України 25% території України зазнало значного забруднення внаслідок бойових дій. Міни, нерозірвані боєприпаси та інші вибухонебезпечні предмети не лише загрожують життю людей, але і завдають непоправної шкоди екосистемам, отруюючи ґрунти та водойми, а також вражають важливий аграрний сектор економіки – землі сільськогосподарського призначення.

Харитоновна Т.Є. та Григор'єва Х.А. розмінування визначають як окремий різновид заходів у сфері відновлення земель, що є підґрунтям до інтеграції земельного, аграрного, екологічного законодавства із законодавством, яке урегулює протимінну діяльність. Такі заходи розглядаються як визначальні серед інших доктринально виділених заходів відновлення земель й охоплюють відносини щодо протимінного моніторингу та розмінування сільськогосподарських земель [12; с. 484-485].

Розмінування у змісті протимінної діяльності розглядається як проблема воєнного характеру та забруднених територій. Вирішення цієї проблеми, на думку Поринос Є.О., Дмитрієнко О.А., Богдан С.І., пропонується знаходити у реалізації чітких стандартів та регламентів посередництвом удосконалення процесів виявлення вибухонебезпечних предметів, їх дистанційного знешкодження, створення та супроводу технічного забезпечення такої діяльності, його сертифікації та випробування, обліку потенційно забруднених територій, реабілітації жертв впливу вибухонебезпечних предметів. Визначальними чинниками у розрізі викладеного стає діяльність щодо розробки та впровадження нормативно-правової бази та технічних вимог до засобів розмінування та випробувальних лабораторій, які б корелювали з наявними міжнародними стандартами у цій сфері [8; с. 641-642].

Слушним є і зауваження Устінова І.І., Власенко Н.О. щодо сутності протимінної діяльності, зокрема в контексті розмінування територій, згідно з яким вона розглядається як засіб запобігання екоциду та забезпечення післявоєнного відновлення територій, що зазнали бойових дій, в умовах масового забруднення навколишнього середовища вибухонебезпечними предметами [11; 13].

В Україні визначення правових та організаційних засад здійснення протимінної діяльності та особливості державного регулювання в зазначеній сфері [3] регулюється Законом України «Про протимінну діяльність України» від 6 грудня 2018 року. Відповідно до цього Закону, протимінною діяльністю є заходи що проводяться з метою забезпечення національної безпеки та спрямовані на зменшення соціального, економічного та екологічного впливу вибухонебезпечних предметів на життя і діяльність населення.

До основних цілей протимінної діяльності в Україні природоохоронного спрямування можна віднести: збереження і забезпечення відтворення унікальних екосистем в межах території забруднених вибухонебезпечними предметами без залучення додаткових інвестицій, а також зменшення ризиків, які можуть виникати внаслідок підризу вибухонебезпечних предметів для безпечного для життя і здоров'я населення рівня, що дають змогу використовувати очищені від вибухонебезпечних предметів території у господарських цілях (ст. 3 ЗУ «Про протимінну діяльність в Україні»).

Під час збройної агресії РФ були внесені зміни в ЗУ «Про протимінну діяльність в Україні», на підставі яких розширено перелік завдань центру протимінної діяльності та повноважень центру гуманітарного розмінування до яких включено: електронну інформаційну взаємодію з Державним земельним кадастром щодо надання відомостей про земельні ділянки, забруднені вибухонебезпечними предметами/очищені від вибухонебезпечних предметів. Такі зміни стосуються накопичення та акумулювання інформації про усі території забруднені вибухонебезпечними предметами.

Головним суб'єктом протимінної діяльності в Україні [2] є Національний орган з питань протимінної діяльності, діяльність якого регулюється Положенням про Національний орган з питань протимінної діяльності, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2021 р. № 1207. До його складу входять: Міністр оборони, який є головою Національного органу, представники профільних міністерств, Перший заступник Голови ДСНС України, представник СБУ та Генеральний директор АТ «Українська оборонна промисловість». Також до складу Національного органу протимінної діяльності в природоохоронній галузі від Міндовкілля входив перший заступник міністра захисту довкілля та природних ресурсів. У зв'язку з ліквідацією Міндовкілля і передання його функцій до нового об'єднаного Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства, мають бути внесені зміни і до складу Національного органу з питань протимінної діяльності.

Також в системі нормативно-правових актів, які регулюють забезпечення екологічної безпеки у сфері розмінування територій знаходиться Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». Цей Закон є фундаментальним нормативно-правовим актом, який визначає правові засади охорони навколишнього природного середовища, використання, відтворення природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. А в контексті масштабного розмінування території України, спричиненого агресією РФ, цей закон набуває особливої актуальності. Основні положення закону релевантні розмінуванню: екологічна безпека, відповідно до якої кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля. У контексті розмінування це означає, що роботи з ліквідації вибухонебезпечних предметів мають проводитися з мінімальним негативним впливом на природне середовище. Передбачено процедуру оцінки впливу на довкілля проектів, які можуть негативно вплинути на довкілля, проте після початку повномасштабних бойових дій були внесені

зміни в в п 2 ч 1 ст 3 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» і визначено, що оцінці впливу на довкілля не підлягає планована діяльність, спрямована виключно на забезпечення оборони держави, ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, відновлювальні роботи з ліквідації наслідків збройної агресії проти України під час дії воєнного стану, до яких можна віднести і діяльність з розмінування. Також Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» зобов'язує здійснювати моніторинг стану довкілля. У контексті розмінування моніторинг дозволяє оцінити ефективність заходів з охорони довкілля та виявити можливі негативні наслідки.

Також наказом Міністерства оборони України та Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 01.12.2022 № 407/509 було затверджено Порядок взаємодії Міністерства оборони України з Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України з питань фіксування фактів заподіяння шкоди та визначення збитків, нанесених навколишньому природному середовищу, на об'єктах системи Міністерства оборони України внаслідок збройної агресії російської федерації, відповідно до якого встановлено порядок проведення огляду (обстеження) об'єкта, який зазнав екологічної шкоди (Розділ III Порядку), де передбачено, що роботи з огляду (обстеження) пошкоджених об'єктів виконуються на територіях, на яких відсутні або завершені активні фази бойових дій, після здійснення комплексу заходів щодо оперативного реагування на випадки виявлення вибухонебезпечних предметів, проведення обстеження (розмінування) та виконання піротехнічних робіт, пов'язаних із знешкодженням виявлених вибухонебезпечних предметів.

Для врегулювання проблем, пов'язаних з розмінуванням територій, урядом було ухвалено Національну стратегію протимінної діяльності на період до 2033 року (далі – Стратегія). Додатково до Стратегії прийнято операційний план заходів, яким передбачено детальний перелік заходів на 2024–26 роки (такі плани будуть ухвалюватися кожні 3 роки).

Наразі в Україні вже запроваджена єдина уніфікована процедура сертифікації операторів протимінної діяльності. Відповідне рішення Кабінет Міністрів України прийняв на засіданні 2 лютого 2024 року № 123. Документ називається «Про реалізацію експериментального проекту щодо сертифікації операторів протимінної діяльності та процесів протимінної діяльності». Відповідно до порядку реалізації експериментального проекту передбачається введення єдиних термінів дії сертифікатів: 3 роки – первинні сертифікати, 5 років – за результатами повторної сертифікації. Також визначені виключні підстави для припинення дії сертифікату.

Стратегія передбачає кроки, яких необхідно досягнути для зниження ризику небезпечних ситуацій у зв'язку з впливом вибухонебезпечних предметів. Також має бути посилена спроможність державних операторів протимінної діяльності та створення умов для розвитку ринку їхніх послуг. Тому прийняття документу має позитивний ефект як для бізнесу, так і для суспільства загалом. Нагадаємо, що ухвалені стратегії – це один з індикаторів програми підтримки України з боку ЄС.

Також Кабінет Міністрів України схвалив розпорядження від 6 серпня 2025 р. № 833-р «Про затвердження переліку видів протимінної діяльності у розрізі видів економічної діяльності», привівши їх у відповідність до Закону «Про протимінну діяльність в Україні». Відтепер є вісім видів економічної діяльності, кожен з яких відповідає окремому КВЕДу. Частина із них стосуватиметься видів робіт у протимінній діяльності, решта – видів виробництва товарів та послуг у сфері протимінної діяльності.

Розмінування територій, особливо після збройних конфліктів, є складним і багатограним процесом, який вимагає не лише технічних знань, а й чіткого правового регулювання. Важливим аспектом цього процесу є забезпечення екологічної безпеки. Міжнародний досвід є цінним джерелом знань для України, яка стикається з масштабними проблемами розмінування [1; 6].

Міжнародне співтовариство розробило ряд стандартів та норм, які регулюють питання розмінування екологічної безпеки. Серед них – Оттавська Конвенція про заборону застосування, накопичення, виробництва і передачі протипіхотних мін та про їхнє знищення, Конвенція про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї, які можуть вважатися такими, що завдають надмірних ушкоджень або мають невибіркову дію, Конвенція про заборону касетних боєприпасів (слід відмітити, що дану Конвенцію не підписали ні Україна ні росія), Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі тощо.

У сфері, яку ми досліджуємо, важливе значення має міжнародне співробітництво. Яскравим прикладом співробітництва є обмін досвідом. Країни, які мають досвід розмінування, діляться своїми знаннями та технологіями з іншими країнами, але звичайно важливими є фінансова та інша допомога. Міжнародні органи та донорські країни надають фінансову допомогу для проведення розмінувальних робіт та реабілітації забруднених територій, а міжнародні експерти надають технічну допомогу в проведенні розмінувальних робіт, розробці національних планів розмінування та створенні національних систем управління розмінуванням.

Багато країн, які стикалися з проблемами розмінування після збройних конфліктів накопичили значний досвід в цій сфері [14, с. 18]. Зокрема, успішні приклади можна знайти в таких країнах як

Камбоджа, Афганістан, Хорватів. Ці країни розробили ефективні системи розмінування: які враховують як технічні, так і екологічні аспекти.

На нашу думку, Україна має використовувати цей досвід для розробки та удосконалення свого національного законодавства, а також для залучення міжнародної допомоги. Ефективне вирішення проблем розмінування є важливим кроком на шляху до відновлення України. Оцінка ефективності міжнародної співпраці та допомоги в галузі розмінування є складним, але необхідним завданням. Вона дозволяє виявити сильні та слабкі сторони існуючої системи, а також розробити рекомендації для їх вдосконалення. Для досягнення оптимальної ефективності міжнародної допомоги необхідно забезпечити тісну співпрацю між міжнародними організаціями, українськими державними органами та громадянським суспільством.

Розмінування територій України, забруднених вибухонебезпечними предметами внаслідок збройної агресії РФ є одним з найактуальніших викликів сучасності. Паралельно з цим викликає необхідність забезпечення екологічної безпеки під час проведення таких робіт. Правове регулювання цієї сфери є надзвичайно важливим, оскільки воно визначає механізми захисту довкілля та встановлює відповідальність за заподіяння шкоди довкіллю [6].

Аналіз нормативно-правової бази в сфері, яку ми досліджуємо дозволяє виокремити, перш за все такі проблеми: недостатня деталізація правових норм та недостатнє фінансування.

Загальний характер багатьох положень ускладнює їх інтерпретацію та застосування в конкретних ситуаціях. Також негативним є відсутність чітких критеріїв та оцінки впливу розмінувальних робіт на довкілля. В той же час обмежені фінансові ресурси, необхідність проведення екологічного моніторингу та реалізації заходів щодо зменшення негативного впливу на довкілля також спричиняють уповільнення процесу розмінування територій. Окрім цього, важливо зазначити ще один проблемний аспект – розподіл повноважень між різними державними органами, який ускладнює координацію дій і призводить до дублювання функцій. Але якщо здійснити порівняльний аналіз функцій протимінної діяльності від початку повномасштабного вторгнення російської федерації в Україну і теперішній стан, то яскраво прослідковуються позитивні зміни [2; с. 190].

Говорячи про перспективи розвитку, вважаємо перш за все важливим, щоб законодавча діяльність і державна політика продовжували розвиватися в зазначених напрямках: деталізація норм та конкретизація заходів по розмінуванню, розроблення та дотримання Стратегії, збільшення фінансування – все це є правильними кроками до удосконалення врегулювання цієї сфери.

Наступним важливим аспектом є посилення міжнародного співробітництва: залучення міжнародного досвіду, фінансової допомоги для вивчення екологічних проблем, пов'язаних з розмінуванням. Не менш важливим аспектом є проведення інформаційних кампаній для підвищення обізнаності населення про екологічні ризики, пов'язані з розмінуванням. Також зазначимо, що в епоху діджиталізації важливо застосовувати сучасні технології для виявлення та знешкодження вибухонебезпечних предметів, що зменшує ризик нанесення шкоди довкіллю. І на останок – необхідно проваджувати систему моніторингу стану довкілля на територіях, що підлягають розмінуванню та оцінки ефективності заходів зі зменшення негативного впливу.

Правове регулювання забезпечення екологічної безпеки в сфері розмінування території України є надзвичайно актуальним питанням, яке потребує невідкладного вирішення. Масштабна мінна загроза, спричинена збройною агресією РФ вимагає не лише ефективного розмінування, а й збереження навколишнього природного середовища. Аналіз чинного законодавства України демонструє наявність нормативно-правової бази, а також стратегії, які регулюють питання охорони довкілля. Однак, ця база потребує значного вдосконалення. Правове регулювання забезпечення екологічної безпеки в сфері розмінування території України є складним, але необхідним завданням. Його ефективне вирішення залежить не лише екологічне благополуччя України, але і здоров'я та безпека її громадян.

Існуюча система правового регулювання протимінної діяльності потребує суттєвої модернізації. Необхідно створити нову організаційно правову систему, яка б відповідала найвищим міжнародним стандартам у сфері гуманітарного розмінування. Така система повинна передбачати обов'язкову сертифікацію організацій, що здійснюють протимінні роботи, та їхньої діяльності, а також забезпечити високий рівень якості послуг. Орієнтиром для створення такої системи має стати європейська практика, яка вже досягла значних успіхів у цій сфері. Масштаби мінного забруднення території України є безпрецедентними для Європи та, можливо, для всього світу. Це робить протимінну діяльність одним з найважливіших завдань, яке потребує спільних зусиль держави, областей, міст та об'єднаних територіальних громад.

Впровадження міжнародного досвіду в правове регулювання протимінної діяльності дозволить створити ефективну систему державного управління, яка забезпечить чітку координацію всіх діяльних сил та засобів, визначить відповідальність учасників процесу та сприятиме швидкому і безпечному розмінуванню території України.

Висновки.

1. Проведене дослідження підтверджує, що проблема забезпечення екологічної безпеки під час розмінування територій України є надзвичайно актуальною в умовах збройної агресії та повномасштабних бойових дій. Екологічні наслідки мінної загрози виходять далеко за межі локального масштабу, створюючи передумови для довготривалого забруднення ґрунтів, водних ресурсів та деградації природних екосистем. Зокрема, розмінування забруднених територій має проводитися з урахуванням екологічних вимог і принципів сталого розвитку.

2. Аналіз чинного законодавства засвідчив, що нормативно-правова база в сфері протимінної діяльності вже сформована, однак вона потребує деталізації, оновлення та адаптації до сучасних викликів. Важливими кроками є посилення міжвідомчої координації, удосконалення процедур екологічного моніторингу, впровадження сучасних технологій та залучення міжнародного досвіду. Крім того, має бути забезпечене належне фінансування та підвищення обізнаності населення щодо екологічних ризиків розмінування.

3. Ефективне правове регулювання у сфері екологічної безпеки під час розмінування не лише сприятиме збереженню природного середовища, а й стане основою для безпечного та сталого відновлення постраждалих територій. Україна повинна продовжувати розвивати цю сферу, спираючись на міжнародні стандарти та співпрацюючи з іноземними партнерами. Таким чином, формування ефективної, екологічно орієнтованої системи протимінної діяльності в Україні має стати пріоритетом державної політики. Забезпечення екологічної безпеки при виконанні розмінувальних робіт є не лише умовою сталого розвитку, а й необхідним елементом гарантування національної безпеки та здоров'я населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Балюк Г.І., Шомпол О.А. Національні та міжнародно-правові проблеми регулювання охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки під час збройних конфліктів. *Адміністративне право та адміністративний процес*. 2015. № 2. С. 142–157.
2. Ботнаренко О.М. Суб'єкти протимінної діяльності в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 3. С. 188–194.
3. ЕПЛ. Аналіз нормативно-правових актів щодо забезпечення екологічної безпеки під час здійснення протимінної діяльності в Україні. Повноваження Міністерства оборони у складі Національного органу з питань протимінної діяльності. URL: https://epi.org.ua/wp-content/uploads/2024/07/Protyminna_d-t_Ukrayina.pdf (дата звернення: 10.09.2025).
4. Кірін Р.С. Право безпеки на постконфліктних територіях: сучасний стан, проблеми, сталий розвиток. Київ–Дніпро : [б. в.], 2022. 407 с.
5. Марченко М.Ю. Поняття та характеристика протимінної діяльності як адміністративно-правової категорії. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2024. № 3 (33). С. 97–104.
6. Медведєва М.О., Короткий Т. Міжнародно-правова відповідальність за шкоду довкіллю України, спричинену збройною агресією росії. *Evropský politický a právní diskurz*. 2017. Т. 4, Вип. 4. С. 32–40. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2017_4_4_6 (дата звернення: 08.09.2025).
7. Медведєва М.М. Міжнародний компенсаційний механізм як засіб реалізації міжнародно-правової відповідальності росії за шкоду, завдану внаслідок її збройної агресії проти України. *Право України*. 2024. № 2. С. 61–75.
8. Поринос Є.О., Дмитрієнко О.А., Богдан С.І. Аналіз організаційно-правових аспектів регулювання протимінної діяльності в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. С. 641–642.
9. Постконфліктні протимінні дії. URL: <https://nubip.edu.ua/node/107513> (дата звернення: 10.09.2025).
10. Теремецький В.І., Марченко М.Ю. Загальна характеристика суб'єктів адміністративно-правового забезпечення протимінної діяльності в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Т. 2, № 3. С. 259–265.
11. Устінова І.І., Власенко Н.О. Екоцид та повоєнне відновлення білігеративних ландшафтів України: проблеми, досвід, перспективи. *Грааль науки*. 2023. № 27. С. 658–668.
12. Харитонова Т.Є., Григор'єва Х.А. Післявоєнне відновлення сільськогосподарських земель: правові перспективи, земельні спори та державна підтримка. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. С. 484–490.
13. Vlasenko Yuliia. International and national legal regulation of ecocide: retrospective analysis and current state. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2024. Issue 5. P. 143–157.
14. Zátka J., Sakovskiy A., Prykholdko Yu. Peculiarities of legal regulation of mine action in the country (based on modern international experience). *Law Journal of the National Academy of Internal Affairs*. 2023. Vol. 13, No. 1. P. 18–27. DOI: <https://doi.org/10.56215/naia-chasopis/1.2023.18>.

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.3>

ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА ЯК ІНТЕГРАТИВНА СКЛАДОВА СИСТЕМИ ПРАВ ЛЮДИНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

Бондар Н.А.,

доктор філософії зі спеціальності 081 «Право»,
доцент кафедри державно-правових дисциплін та українознавства
Сумського національного аграрного університету
ORCID: 0000-0001-8036-9083

Дорошенко А.С.,

здобувачка другого (магістерського) рівня вищої освіти
зі спеціальності 081 «Право»
Сумського національного аграрного університету

Бондар Н.А., Дорошенко А.С. Екологічні права як інтегративна складова системи прав людини: теоретико-правові засади.

У статті аналізується інтегративний характер екологічних прав людини як ключова складова сучасної системи прав. Актуальність теми обґрунтовується зростанням глобальних екологічних викликів та необхідністю переосмислення взаємозв'язку між станом довкілля та реалізацією фундаментальних прав людини. Автори розкривають концепцію екологічних прав не як самостійної категорії, а як інтегративного елемента, що є передумовою для здійснення громадянських, політичних, економічних, соціальних та культурних прав.

У роботі виокремлено основні принципи, на яких базується сучасна теорія екологічних прав, зокрема взаємозалежності, універсальності та міжгенераційної справедливості. Особлива увага приділяється інтеграції екологічних прав у різні сфери суспільного життя та їх зв'язку з ключовими процесуальними механізмами, такими як право на доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень та доступ до правосуддя.

На основі проведеного аналізу робиться висновок, що інтегративний характер екологічних прав є визначальним для подолання глобальних екологічних проблем та забезпечення сталого розвитку. Їхній інтегративний характер проявляється як на змістовному, так і на процесуальному рівнях. На змістовному рівні екологічні права виступають як фундаментальна передумова для реалізації інших прав людини, зокрема права на життя, здоров'я, працю, освіту та культурну спадщину. Взаємозв'язок цих прав підтверджується законодавством багатьох країн та міжнародними правовими актами, що свідчить про зміну правової парадигми від антропоцентричного підходу до більш цілісного розуміння прав у контексті сталого розвитку. На процесуальному рівні інтегративний характер екологічних прав забезпечується через механізми доступу до екологічної інформації, участі громадськості у прийнятті рішень та доступу до правосуддя. Ці права, закріплені на національному (Конституція України, профільні закони) та міжнародному рівнях (Орхуська конвенція), є ключовими для забезпечення реальної дієвості екологічних прав, прозорості та демократичності екологічного управління.

Стаття має на меті стимулювати подальші комплексні дослідження, спрямовані на зміцнення нормативно-правової бази та підвищення екологічної свідомості суспільства.

Ключові слова: права людини, екологічні права людини, сталий розвиток, глобальні екологічні проблеми, право на доступ до екологічної інформації.

Bondar N.A., Doroshenko A.S. Environmental rights as an integrative component of the human rights system: theoretical and legal foundations.

This article analyzes the integrative nature of environmental human rights as a key component of the contemporary rights system. The relevance of the topic is substantiated by the growing global environmental challenges and the necessity to reconceptualize the relationship between environmental conditions and the realization of fundamental human rights. The authors reveal the concept of environmental rights not as an autonomous category, but as an integrative element that serves as a prerequisite for the exercise of civil, political, economic, social, and cultural rights.

The study identifies the fundamental principles upon which modern environmental rights theory is based, particularly interdependence, universality, and intergenerational justice. Special attention is given to the integration of environmental rights into various spheres of social life and their connection

with key procedural mechanisms, such as the right to access information, public participation in decision-making, and access to justice.

Based on the conducted analysis, the authors conclude that the integrative character of environmental rights is determinative for addressing global environmental problems and ensuring sustainable development. Their integrative nature manifests at both substantive and procedural levels. At the substantive level, environmental rights function as a fundamental prerequisite for the realization of other human rights, particularly the rights to life, health, work, education, and cultural heritage. The interconnectedness of these rights is confirmed by the legislation of many countries and international legal instruments, indicating a shift in legal paradigm from an anthropocentric approach toward a more holistic understanding of rights in the context of sustainable development. At the procedural level, the integrative character of environmental rights is ensured through mechanisms of access to environmental information, public participation in decision-making, and access to justice. These rights, enshrined at both national (Constitution of Ukraine, specialized laws) and international levels (Aarhus Convention), are crucial for ensuring the real effectiveness of environmental rights, transparency, and democratic nature of environmental governance.

The article aims to stimulate further comprehensive research directed toward strengthening the normative-legal framework and enhancing environmental awareness in society.

Key words: human rights, environmental human rights, sustainable development, global environmental problems, right to access environmental information.

Постановка проблеми. У сучасному світі, що стикається з безпрецедентними екологічними викликами, концепція прав людини зазнає трансформації, розширюючи свої межі. Екологічні права, що колись розглядалися як вторинні або похідні, сьогодні дедалі частіше визнаються як невід'ємна частина загальної системи прав людини. Їхній характер є не лише автономним, а й глибоко інтегративним. Це означає, що реалізація та захист інших фундаментальних прав, таких як право на життя, здоров'я, освіту та гідний рівень життя, залежать від стану навколишнього середовища. Процеси глобалізації, з одного боку, створюють нові можливості для міжнародної співпраці у сфері охорони довкілля, а з іншого - породжують нові виклики для забезпечення екологічних прав на національному та наднаціональному рівнях.

Екологічні права як складова системи прав людини пройшли тривалий шлях становлення – від концепції «право на здорове довкілля» до більш широкого розуміння взаємозв'язку між екологічними правами та іншими категоріями прав людини. Сучасні дослідження свідчать про необхідність комплексного підходу до розуміння екологічних прав як інтегративної складової системи прав людини.

Метою цієї статті є аналіз теоретико-правових засад інтегративного характеру екологічних прав, що розкриває їхню роль як сполучної ланки між різними сферами людського існування та правового регулювання.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика екологічних прав людини має глибоке теоретичне та практичне опрацювання як на міжнародному, так і на національному рівнях, зокрема, J. Knox, E. Morgera, A. Chalabi, B. Чикалов, O. Роговенко та інші. Незважаючи на значний обсяг досліджень, питання інтегративного характеру екологічних прав, що розкриває їх як сполучну ланку між різними сферами правового регулювання, потребує подальшого комплексного аналізу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Екологічні права людини як правова категорія формувалися протягом другої половини ХХ століття під впливом зростаючого усвідомлення взаємозв'язку між станом довкілля та можливістю реалізації основних прав людини. Права людини та навколишнє середовище нерозривно пов'язані. Згідно з документом «Верховенство права в галузі довкілля: Перший звіт», екологічні права означають будь-яке проголошення права людини на екологічні умови певної якості, що ґрунтується на тому, що права людини та навколишнє середовище взаємопов'язані, а право на здорове довкілля та його охорону станом на 2017 рік закріплено у рамкових законах про довкілля (176 країн), в конституціях (150 країн) та 164 країни створили спеціальні органи на рівні кабінетів міністрів, відповідальні за охорону довкілля. Ці та інші екологічні закони, права та інституції допомогли уповільнити, а в деяких випадках і повернути назад, деградацію довкілля та досягти переваг у сфері охорони здоров'я, економіки, соціальних питань та прав людини, які супроводжують охорону довкілля [1].

На наше переконання необхідно виокремити декілька основних принципів на яких базується сучасна теорія екологічних прав. Принцип взаємозалежності передбачає нерозривний зв'язок між екологічними правами та іншими категоріями прав людини. Як зазначає J. Knox та E. Morgera тенденцією останніх років є значне розширення і поглиблення правового регулювання екологічних прав людини. Цей розвиток відбувався трьома основними шляхами: (1) визнання самостійного

права на здорове довкілля на регіональному та національному рівнях; (2) включення процедурних «прав доступу» до екологічних договорів; (3) застосування органами з прав людини інших прав людини – зокрема права на життя та здоров'я – до екологічних питань тощо [2, с. 3]. Отже, право на здорове довкілля не може розглядатися ізольовано від права на життя, здоров'я, житло та інших основних прав.

Принцип універсальності означає, що екологічні права належать усім людям незалежно від їх національності, соціального статусу чи географічного розташування. Отже, екологічні права мають універсальний характер, оскільки екологічні проблеми не знають кордонів.

Принцип міжгенераційної справедливості передбачає відповідальність сучасного покоління за збереження довкілля для майбутніх поколінь. Цей принцип є основою для формування довгострокової екологічної політики, зокрема екологічно сталого введення господарства: використання відновлюваних джерел енергії, зменшення викидів забруднюючих речовин, збереження біорізноманіття. Отже, принцип міжгенераційної справедливості є важливим етичним та правовим принципом, який повинен враховуватися при прийнятті рішень на всіх рівнях суспільного життя, щоб забезпечити сталий розвиток та добробут для всіх поколінь.

Інтегративний характер екологічних прав проявляється насамперед у тому, що вони виступають як передумова для здійснення інших прав. В. Чикалов визначає сприятливе навколишнє природне середовище, як природне середовище, що здатне забезпечувати не лише стійке функціонування екологічних систем та відсутність негативного впливу на здоров'я і життєдіяльність населення, але й естетичні, рекреаційні, оздоровчі, культурні та інші потреби людини, наявність видового і популяційного різноманіття тварин і рослин [3, с. 62]. Так, право на здорове довкілля є фундаментальним для реалізації права на життя, оскільки забруднення повітря, води та ґрунтів безпосередньо загрожує життю людини. Аналогічно, право на здоров'я не може бути повноцінно реалізоване, якщо людина проживає в екологічно несприятливих умовах. Застосування органами з прав людини таких прав, як право на життя та здоров'я, до екологічних питань є яскравим підтвердженням цієї взаємозалежності. Суди та міжнародні інституції все частіше розглядають екологічні злочини як порушення фундаментальних прав, що демонструє зміну правової парадигми.

Так, А. Chalabi пропонує нову теоретичну модель права на довкілля, побудовану на п'яти ключових поняттях основних потреб, інтересів, здатностей, основних прав людини та довкілля, і п'яти різних типах взаємозв'язків. Для ілюстрації логічних взаємозв'язків між правом на довкілля та вже існуючими правами людини науковець розрізняє три категорії прав людини: права людини, предметом яких є елемент природного довкілля (право на чисту воду, чисте повітря, їжу), ці права належать до соціально-економічних прав; права людини, предмет яких безпосередньо впливає на природне довкілля (право на здоров'я, життя, роботу, житло, освіту), ці права більше відносяться до соціально-економічних прав, хоча тут також можна знайти деякі громадянські та політичні права, такі як право на життя або приватність, домашнє та сімейне життя; права людини, предмет яких не пов'язаний безпосередньо з природним довкіллям (свобода релігії, свобода від тортур), ці права належать більше до категорії громадянських та політичних прав [4, с. 16]. Екологічні права є не лише самостійною категорією, а й інтегративним елементом, який пронизує всю систему прав людини, підкреслюючи їхню взаємозалежність і необхідність комплексного підходу до захисту прав у сучасному світі.

О. Роговенко досліджуючи правове забезпечення екологічних прав людини в умовах сталого розвитку зазначає, що Цілі сталого розвитку тісно пов'язані з правовим забезпеченням екологічних прав, оскільки здоров'я людини, економічне зростання та соціальний прогрес безпосередньо залежать від стану навколишнього середовища [5, с. 23]. Така позиція заслуговує на увагу, адже вона акцентує на взаємозв'язку між екологічними правами людини та ключовими аспектами сталого розвитку. Ефективне правове регулювання у сфері охорони довкілля є необхідною умовою для реалізації екологічних прав, зокрема права на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище. У контексті Цілей сталого розвитку це означає, що держава повинна забезпечити належне нормативно-правове підґрунтя, механізми контролю та участі громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень. Забезпечення екологічних прав не лише сприяє збереженню природних ресурсів, але й формує передумови для соціальної справедливості, економічної стабільності та високої якості життя. Таким чином, правове забезпечення екологічних прав людини виступає фундаментом для досягнення гармонійного балансу між потребами суспільства та вимогами довкілля в умовах сталого розвитку.

Крім того, екологічні права пов'язані з правом на освіту, адже усвідомлення екологічних проблем та шляхів їх вирішення є частиною сучасного освітнього процесу. Підготовка фахівців з високою освітою для сталого розвитку має сприяти підвищенню рівня екологічної обізнаності та знань громадськості щодо проблем довкілля. Вона повинна формувати екологічні компетентності, цін-

ності, критичне мислення, а також здатність приймати обґрунтовані рішення і діяти відповідально стосовно навколишнього середовища. Такий екологічно орієнтований підхід передбачає не лише знання екологічного законодавства, але й розвиток екологічного мислення, свідомості та культури [6, с. 67]. Юридична освіта, наприклад, має інтегрувати знання про екологічне право та права природи, щоб готувати компетентних фахівців, здатних захищати довкілля.

У сучасному правовому дискурсі екологічні права людини дедалі частіше розглядаються як складова загальної системи прав людини, що має виражений інтегративний характер. Їх реалізація є необхідною умовою забезпечення гідного життя, сталого розвитку та міжгалузевої взаємодії у сфері правового регулювання. Отже, розглянемо екологічні права крізь приму груп прав людини за сферою реалізації в суспільному житті, зокрема інтеграцію екологічних прав з громадянськими, політичними, економічними, соціальними та культурними.

Екологічні права є невід'ємною складовою системи прав людини, оскільки тісно пов'язані з фундаментальними правами, зокрема правом на життя, здоров'я та приватність. Забезпечення безпечного для здоров'я навколишнього середовища є необхідною умовою реалізації права на життя, а захист житла та особистого простору від екологічних загроз – проявом права на приватність.

Ідея інтеграції екологічних прав у загальну систему прав людини поступово закріплюється в міжнародному праві. Хоча Загальна декларація прав людини прямо не містить положень про екологічні права, її норми щодо права на життя (ст. 3), права на достатній життєвий рівень, охорону здоров'я та добробут (ст. 25) створюють концептуальну основу для тлумачення екологічних прав як складової права на гідне існування [7]. Право на охорону здоров'я прямо залежить від екологічної ситуації, оскільки забруднення довкілля є одним із ключових чинників, що впливають на рівень захворюваності та тривалість життя. Право на житло включає вимогу щодо його екологічної безпеки, тобто розташування у сприятливому середовищі, відсутність шкідливих факторів, доступ до чистої води та повітря. Таким чином, екологічні права набувають значення не лише в контексті охорони довкілля, а й як елемент забезпечення базових громадянських і соціальних прав у межах сталого розвитку.

У контексті екологічних прав людини особливе значення має реалізація політичних прав, зокрема права на участь в управлінні державними справами та права на доступ до інформації. Ці права забезпечують можливість громадян впливати на екологічну політику, брати участь у процесах територіального планування, оцінки впливу на довкілля, а також здійснювати громадський контроль за діяльністю органів влади. Так, відповідно до статті 36 Конституції України громадяни мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення різноманітних інтересів, в тому числі і екологічних [8]. Важливим міжнародним інструментом, що закріплює ці положення, є Орхуська конвенція, яка гарантує три основні компоненти екологічної демократії: доступ громадян до екологічної інформації; участь у процесі прийняття екологічно значущих рішень; доступ до правосуддя у справах, що стосуються довкілля [9]. Конвенція визнає, що ефективне здійснення цих прав потребує належної підтримки з боку держави, зокрема через створення механізмів, які забезпечують прозорість, відкритість та інклюзивність екологічного управління. Таким чином, участь громадян у екологічному врядуванні є не лише проявом демократичних принципів, але й необхідною умовою для досягнення сталого розвитку та захисту екологічних прав.

Екологічні права тісно переплітаються з економічними правами, зокрема з правом на працю та правом власності. Право на працю, закріплене у статті 43 Конституції України [8], передбачає право кожного на умови праці, що є безпечними для життя і здоров'я. Це положення має екологічний вимір, особливо у сферах, де працівники зазнають впливу шкідливих факторів – промисловість, аграрний сектор, гірничодобувна галузь. Відповідно, Закон України «Про охорону праці» [10] встановлює вимоги щодо екологічної безпеки робочого середовища. Право власності, гарантоване статтею 41 Конституції України [8], не є абсолютним і підлягає обмеженню в інтересах охорони довкілля. Наприклад, Земельний кодекс України у статті 91 визначає обов'язки власників землі щодо дотримання екологічних норм [11], а Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» передбачає обов'язкову екологічну експертизу для проєктів, що можуть вплинути на навколишнє середовище [12]. Таким чином, економічні права реалізуються у межах екологічної відповідальності, що забезпечує баланс між приватними інтересами та суспільним добробутом.

Культурні права також мають екологічну складову, особливо у контексті збереження культурної спадщини, яка нерозривно пов'язана з природним середовищем. Право на участь у культурному житті, передбачене статтею 54 Конституції України, охоплює доступ до об'єктів культурної спадщини, серед яких – природні ландшафти, традиційні екосистеми, сакральні природні об'єкти [8]. Закон України «Про охорону культурної спадщини» визнає природні об'єкти як елементи культурної спадщини, що потребують охорони [13]. Крім того, Закон України «Про природно-заповідний

фонд» встановлює правовий режим охорони територій, які мають не лише екологічну, а й культурну цінність, зокрема історико-культурні заповідники, ботанічні сади, ландшафтні парки [14]. У цьому контексті екологічні права сприяють збереженню культурної ідентичності, забезпечуючи сталий розвиток і передачу традиційних знань наступним поколінням.

Екологічні права мають не лише матеріальний, а й процесуальний вимір, що забезпечує їхню реальну дієвість де інтегративний характер екологічних прав проявляється через процесуальні механізми. До них належать право на доступ до екологічної інформації, право на участь у прийнятті рішень та право на доступ до правосуддя.

Одним із ключових процесуальних механізмів є право на доступ до екологічної інформації, яке виступає основою для реалізації інших екологічних прав – участі у прийнятті рішень, контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, захисту права на безпечне довкілля. Національним законодавством це право закріплено статтею 50 Конституції України, яка гарантує право кожного на вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища, якість продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення [8]. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», зокрема стаття 9, визначає обов'язок органів влади забезпечувати громадянам доступ до екологічної інформації [15]. Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює, що екологічна інформація не може бути обмежена в доступі, навіть якщо вона стосується комерційної діяльності, якщо йдеться про загрозу життю чи здоров'ю людей [16]. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» передбачає обов'язкове оприлюднення звітів про вплив на довкілля та проведення громадських слухань, що забезпечує участь громадськості у процесі прийняття екологічно значущих рішень [12]. Орхуська конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя в питаннях, що стосуються довкілля, ратифікована Україною у 1999 році, є основоположним міжнародним актом, що закріплює право кожного на доступ до екологічної інформації незалежно від громадянства чи місця проживання [9]. Протокол про реєстри викидів і перенесення забруднювачів до Орхуської конвенції зобов'язує держави створювати відкриті бази даних про джерела забруднення, що сприяє прозорості та екологічній відповідальності [17]. Орхуська конвенція [9] та Директива 2003/4/ЄС Європейського парламенту і Ради [18] також встановлюють стандарти щодо доступу до екологічної інформації, які Україна поступово імплементує у рамках євроінтеграційного процесу. Право на доступ до екологічної інформації є фундаментальним процесуальним інструментом, що забезпечує реалізацію екологічних прав у демократичному суспільстві. Його нормативне закріплення на національному та міжнародному рівнях свідчить про інтегративний характер екологічних прав, які перетинаються з правами на інформацію, участь, правосуддя та охорону здоров'я. Включення цих процесуальних «прав доступу» до міжнародних договорів, таких як Орхуська конвенція [9], є підтвердженням їхньої інтегративної ролі в системі прав людини та екологічного права.

Надання громадянам можливості брати участь в обговоренні та ухваленні рішень, що стосуються екологічної політики та проєктів, забезпечує демократичність та легітимність таких рішень. Це право є невід'ємним елементом демократичного суспільства і тісно переплітається з політичними правами. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля», стаття 7 – передбачає проведення громадських обговорень щодо проєктів, які можуть вплинути на довкілля [12]. Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» – гарантує участь громадськості у формуванні екологічної політики [19]. Орхуська конвенція, стаття 6 – зобов'язує держави забезпечити участь громадськості у процесі прийняття рішень щодо діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля [9]. Принцип 10 Ріо-де-Жанейрської декларації – визнає участь громадськості як ключовий елемент екологічного управління [20].

Право на доступ до правосуддя гарантує, що особи, чиї екологічні права були порушені, мають можливість звернутися до суду для їх захисту. Цей механізм робить екологічні права не декларативними, а реально дієвими. Так, Кодекс адміністративного судочинства України – передбачає можливість оскарження рішень органів влади, що порушують екологічні права. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», стаття 21 – гарантує право на звернення до суду у разі порушення екологічних прав [15]. Орхуська конвенція, стаття 9 – гарантує доступ до правосуддя у справах, що стосуються екологічної інформації, участі у прийнятті рішень та порушення екологічного законодавства [9]. Європейська конвенція з прав людини, стаття 6 – забезпечує право на справедливий судовий розгляд, що застосовується і в екологічних справах [21].

Процесуальні механізми – доступ до інформації, участь у прийнятті рішень та доступ до правосуддя – є фундаментальними складовими інтегративного характеру екологічних прав. Вони забезпечують реальну участь громадян у формуванні екологічної політики, контроль за її реалізацією та захист своїх прав у правовому полі.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна дійти висновку, що екологічні права є не просто окремою категорією, а потужною інтегративною складовою системи прав людини, що

пронизує всі сфери суспільного життя. Їхній інтегративний характер проявляється як на змістовному, так і на процесуальному рівнях.

На змістовному рівні екологічні права виступають як фундаментальна передумова для реалізації інших прав людини, зокрема права на життя, здоров'я, працю, освіту та культурну спадщину. Взаємозв'язок цих прав підтверджується законодавством багатьох країн та міжнародними правовими актами, що свідчить про зміну правової парадигми від антропоцентричного підходу до більш цілісного розуміння прав у контексті сталого розвитку.

На процесуальному рівні інтегративний характер екологічних прав забезпечується через механізми доступу до екологічної інформації, участі громадськості у прийнятті рішень та доступу до правосуддя. Ці права, закріплені на національному (Конституція України, профільні закони) та міжнародному рівнях (Орхуська конвенція), є ключовими для забезпечення реальної дієвості екологічних прав, прозорості та демократичності екологічного управління.

Отже, інтегративний характер екологічних прав є важливим для подолання глобальних екологічних викликів та досягнення сталого розвитку. Подальша робота над зміцненням нормативно-правової бази, імплементацією міжнародних стандартів та підвищенням екологічної обізнаності громадськості є ключовим завданням для забезпечення гідного життя, захисту прав людини та збереження довкілля для майбутніх поколінь.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Environmental Rule of Law: First Global Report. 06 July 2019. URL: <https://www.unep.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report>.
2. Knox, J.H. and Morgera, E. 2022. Human rights and the environment – The interdependence of human rights and a healthy environment in the context of national legislation on natural resources. FAO Legal Papers No. 109. Rome, FAO. URL: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/e3bd01ca-c033-44dd-9262-c29c7c75e166/content>.
3. Чикалов В.В. Право на сприятливе для життя і здоров'я довкілля: збірник тез доповідей за матеріалами міжвузівських студентських наукових читань, присвячених 57-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини (8 грудня 2005 р.). Суми: УАБС НБУ, 2006. С. 62-63. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/60438/5/Chik%0%D0%b0lov.pdf;jsessionid=851F2F4E52C158DD5C83DB9B97BAED6D>.
4. Azadeh Chalabi, A New Theoretical Model of the Right to Environment and its Practical Advantages, *Human Rights Law Review*, Volume 23, Issue 4, December 2023. ngad023. DOI <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngad023>.
5. Роговенко О.В. Правове забезпечення екологічних прав людини в умовах сталого розвитку. Приватне та публічне право. 2024. №4. С. 20–25. DOI 10.32782/2663-5666.2024.4.4.
6. Бондар Н.А. Екологізація вищої освіти як вимога глобалізаційних процесів: правові аспекти. Сучасна парадигма публічного та приватного права в умовах сталого розвитку: монографія. Том 1. Izdevnieciba "Baltija Publishing" (м. Рига, Латвія). 2023. С. 53–71 DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-331-6-3>.
7. Загальна декларація прав людини прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.
8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
9. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція): Міжнародний документ від 25.06.1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text.
10. Про охорону праці: Закон України від 14 жовтня 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>.
11. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
12. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>.
13. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>.
14. Про природно-заповідний фонд: Закон України від 16 червня 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>.
15. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

16. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.
17. Протокол про реєстри викидів і перенесення забруднювачів. Протокол ратифіковано Законом України № 980-VIII від 03.02.2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a59#Text.
18. Директива 2003/4/ЄС Європейського парламенту і Ради від 28 січня 2003 року про доступ громадськості до інформації про навколишнє природне середовище та про скасування Директиви Ради 90/313/ЄЕС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_g70#Text.
19. Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20 березня 2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>.
20. Суєтнов Є. П. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку (1992). Велика українська юридична енциклопедія у 20 т. Харків, 2018. Т. 14: Екологічне право. С. 189–190.
21. Європейська конвенція з прав людини від 04.11.1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.4>

ЕКОЛОГІЧНА ДЕРЖАВА ТА ПРАВО ЛЮДИНИ НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ І ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Бондар Н.А.,

доктор філософії зі спеціальності 081 «Право»,
доцент кафедри державно-правових дисциплін та українознавства
Сумського національного аграрного університету
ORCID: 0000-0001-8036-9083

Однороб В.С.

здобувач другого (магістерського) рівня вищої освіти
зі спеціальності 081 «Право»
Сумського національного аграрного університету

Бондар Н.А., Однороб В.С. Екологічна держава та право людини на безпечне довкілля: теоретико-правовий аналіз і виклики для України.

У статті комплексно досліджено взаємозв'язок між концепцією екологічної держави та фундаментальним правом людини на безпечне довкілля в умовах сучасних глобальних викликів. Проаналізовано науковий дискурс навколо цих категорій у працях як зарубіжних, так і українських дослідників.

Проведений аналіз підтверджує, що концепція екологічної держави та право людини на безпечне довкілля є взаємозалежними та невіддільними елементами сучасної правової та політичної думки. Екологічна держава виступає як інституційна модель, що забезпечує реалізацію цього права, трансформуючи традиційні функції державного управління з метою досягнення балансу між соціальними, економічними та екологічними потребами суспільства. Теоретичне осмислення екологічної держави в науковій літературі висвітлює її як складне, багатокомпонентне явище, яке може бути розглянуте з позицій функціонального, структурного та аксіологічного підходів.

Автори відстежують еволюцію права на безпечне довкілля від декларативного принципу до невід'ємного багаторівневого права, закріпленого в міжнародних актах (Стокгольмська та Ріо-де-Жанейрська декларації, Орхуська конвенція) та резолюціях ООН. У статті акцентується увага на тому, що це право, згідно зі статтею 50 Конституції України, вимагає від держави активних дій щодо його забезпечення та створення ефективних механізмів захисту.

Особливу увагу приділено аналізу ключових системних викликів, що перешкоджають формуванню екологічної держави в Україні. Серед них виокремлено екологічні наслідки збройної агресії, недостатню ефективність екологічного законодавства, економічні бар'єри та низький рівень екологічної свідомості населення. Зроблено висновок, що досягнення цілей екологічної держави в Україні можливе лише за умови комплексного та синергічного підходу. Це вимагає не лише подолання наслідків війни, але й системного реформування законодавства, розвитку «зеленої» економіки та впровадження ефективної екологічної освіти. Лише так можна забезпечити сталий розвиток країни, гарантуючи кожному громадянину право на безпечне та здорове довкілля.

Ключові слова: екологічна держава, права людини, екологічні права, право на безпечне довкілля, екологічне законодавство, сталий розвиток, екологічна освіта.

Bondar N.A., Odnorob V.S. The ecological state and the human right to a safe environment: theoretical-legal analysis and challenges for Ukraine.

This article provides a comprehensive examination of the interrelation between the concept of the ecological state and the fundamental human right to a safe environment in the context of contemporary global challenges. The scientific discourse surrounding these categories is analyzed through the works of both foreign and Ukrainian scholars.

The conducted analysis confirms that the ecological state and the human right to a safe environment are interdependent and inseparable components of modern legal and political thought. The ecological state functions as an institutional model that ensures the realization of this right by transforming traditional functions of public administration to achieve a balance between the social, economic, and environmental needs of society. Theoretical interpretations of the ecological state in academic literature present it as a complex, multifaceted phenomenon that can be approached from functional, structural, and axiological perspectives.

The authors trace the evolution of the right to a safe environment from a declarative principle to an inherent, multi-level right enshrined in international instruments such as the Stockholm and Rio de Janeiro Declarations, the Aarhus Convention, and United Nations resolutions. The article emphasizes that this right, as stipulated in Article 50 of the Constitution of Ukraine, requires the state to take active measures to ensure its implementation and to establish effective protection mechanisms.

Special attention is devoted to the analysis of key systemic challenges hindering the formation of an ecological state in Ukraine. These include the environmental consequences of armed aggression, the insufficient effectiveness of environmental legislation, economic barriers, and the low level of environmental awareness among the population. The authors conclude that achieving the goals of an ecological state in Ukraine is possible only through a comprehensive and synergistic approach. This requires not only overcoming the consequences of war but also the systemic reform of legislation, the development of a green economy, and the implementation of effective environmental education. Only through such measures can sustainable development be ensured, guaranteeing every citizen the right to a safe and healthy environment.

Key words: ecological state, human rights, environmental rights, right to a safe environment, environmental legislation, sustainable development, environmental education.

Постановка проблеми. У ХХІ столітті проблема збереження довкілля набула глобального характеру і стала одним із ключових викликів людства. Зміна клімату, забруднення повітря та води, деградація ґрунтів, втрата біологічного різноманіття створюють безпосередню загрозу для життя і здоров'я людини. У цьому контексті особливої актуальності набуває концепція екологічної держави як інституційної форми організації суспільства, орієнтованої на забезпечення гармонійних відносин між людиною та природою. Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля є одним із фундаментальних прав людини третього покоління, визнаним міжнародним співтовариством та закріпленим у конституціях багатьох країн світу. Реалізація цього права потребує не лише нормативно-правового забезпечення, а й створення дієвих механізмів його захисту та гарантування з боку держави.

Метою цієї статті є аналіз теоретичних та практичних аспектів взаємозв'язку між концепцією екологічної держави та правом людини на безпечне довкілля, а також окреслення ключових викликів та механізмів їх подолання в умовах сьогодення.

Стан опрацювання проблематики. Сучасний науковий дискурс навколо концепцій екологічної держави та права людини на безпечне довкілля є надзвичайно динамічним та багатограним, що відображає його актуальність на національному та міжнародному рівнях. Аналіз наукових джерел демонструє різноманітність підходів до розуміння сутності та взаємозв'язку цих категорій таких зарубіжних науковців, як James W. Nickel, Alan Boyle, Fátima Alves, Azadeh Chalabi. У національній науковій літературі також існує широкий спектр підходів до визначення екологічної держави та права людини на безпечне довкілля – Гайдамака В., Гасай О., Гетьман А., Дашковська Н., Даців С., Корольова В., Миколишин А., Павлова О. та інші. Незважаючи на значний обсяг досліджень, питання взаємозв'язку між концепцією екологічної держави та правом людини на безпечне довкілля, потребує подальшого комплексного аналізу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Екологічна держава – це якісно новий тип державної організації, що ґрунтується на пріоритетності екологічних цілей у всіх сферах державної політики. Вона прагне досягти балансу між економічними, соціальними та екологічними потребами суспільства, трансформуючи традиційні уявлення про роль держави в умовах глобальних екологічних викликів. Необхідно погодитися з думкою науковця Даціва С., що екологічна держава формується як складне державно-правове явище, що поєднує п'ять ключових компонентів: державну політику, систему правових норм, державний апарат, екологічні права людини та міжнародно-правову рамку, яка визначає зобов'язання держав у сфері охорони навколишнього середовища [1, с. 153].

У сучасному науковому дискурсі екологічна держава розглядається не лише як внутрішньополітична конструкція, а як елемент глобального правового порядку. Так, James W. Nickel обґрунтовує право на безпечне довкілля як фундаментальне людське право, яке має бути гарантоване державою через відповідні правові та інституційні механізми [2]. Alan Boyle підкреслює, що міжнародне право дедалі активніше інтегрує екологічні права в систему прав людини, зокрема через міжнародні декларації, протоколи та судову практику [3].

Серед українських дослідників існує різноманітність підходів до визначення сутності екологічної держави. Даців С. під екологічною державою розуміє теоретико-правову категорію характеристики конституційного ладу держави, яка визнає важливість екологічного порядку денного для національної політики та створює відповідні механізми для її реалізації [1, с. 154]. Гайдамака В. трактує екологічну державу як теоретичну абстракцію, що формується на основі аналізу конституційних положень, чинного законодавства та міжнародних договорів [4, с. 23]. Дашковська Н.

розглядає її як політичну організацію, яка системно впроваджує екологічні вимоги в усі сфери життєдіяльності суспільства, реалізує ефективну екологічну політику та гарантує екологічні права людини [5, с. 10]. Гасай О. та Миколишин А. акцентують увагу, що це така держава, яка активно впроваджує політику, спрямовану на забезпечення екологічно стійкого розвитку шляхом захисту довкілля та раціонального використання природних ресурсів юридичними засобами, має спрямованість на формування екологічних цінностей та екосвідомості, забезпечує охорону та захист екологічних прав та обов'язків громадян [6, с. 28]. Павлова О. розглядає екологічну державу, як елемент конституційної держави, поряд із суверенною, демократичною, соціальною та правовою державою, визначеною ст. 1 Конституції України [7, с. 3]. Українські вчені пропонують різні підходи до розуміння екологічної держави, але всі вони акцентують на її значенні для формування сучасної моделі державності.

У світлі сучасних викликів постіндустріального суспільства, екологічна держава постає не лише як захисник природи, а як гарант справедливості та сталого розвитку. Як зазначено в дослідженні Fátima Alves та колег, право на природу та екологічна держава дедалі більше розглядаються як взаємопов'язані концепти, що формують нову парадигму прав людини у XXI столітті [8].

Отже, у сучасній науковій літературі можна окреслити декілька підходів до розуміння екологічної держави: функціональний підхід розглядає екологічну державу через призму її функцій щодо охорони довкілля та забезпечення екологічних прав громадян. Згідно з цим підходом, держава набуває екологічного характеру за умови ефективного виконання природоохоронної функції; структурний підхід акцентує увагу на організаційно-інституційних аспектах екологічної держави, зокрема на створенні спеціальних органів екологічного управління, розвитку системи екологічного моніторингу та контролю; аксіологічний підхід підкреслює ціннісні засади екологічної держави, орієнтацію на принципи сталого розвитку, екологічну етику та відповідальність.

Екологічна держава – це не просто політична декларація, а комплексна правова та інституційна модель, що вимагає системної інтеграції екологічних принципів у всі сфери державного управління. Право людини на безпечне довкілля є ключовим елементом концепції екологічної держави, що визнається як на національному, так і на міжнародному рівнях.

У XXI столітті екологічна криза стала не лише викликом для довкілля, а й загрозою для базових прав людини. Визнання права на чисте, здорове та стійке довкілля як невід'ємного права людини стало історичним кроком у розвитку міжнародного права. 28 липня 2022 року Генеральна Асамблея ООН ухвалила резолюцію [9], яка закріпила це право, продовживши ініціативу Ради ООН з прав людини 2021 року [10]. Ці рішення стали кульмінацією багаторічної еволюції екологічного правозахисту. Право на безпечне довкілля поступово формувалося через низку ключових міжнародних актів: Стокгольмська декларація (1972) – перше визнання взаємозв'язку між довкіллям і добробутом людини [11]; Ріо-де-Жанейрська декларація (1992) – акцент на сталому розвитку [12]; Орхуська конвенція (1998) – закріплення доступу до екологічної інформації та правосуддя [13]. Попри ці документи, право на довкілля довгий час залишалося декларативним і недостатньо теоретично обґрунтованим.

Право людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля знайшло відображення в конституціях багатьох країн світу. Конституція України в статті 50 проголошує: «Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди» [14]. Це право належить до категорії невідчужуваних прав людини, передбачає механізм відшкодування шкоди та потребує активних дій держави для свого забезпечення.

На думку Гетьмана А., це право слід розглядати через призму екологічних нормативів, що визначають допустимий стан середовища [15, с. 112]. Корольова В. підкреслює історичну обумовленість цього права та його зв'язок із рівнем розвитку суспільства [16, с. 41].

Azadeh Chalabi запропонував нову концептуальну модель права на довкілля, що базується на п'яти ключових поняттях: базові потреби, інтереси, спроможності, основні права людини та довкілля. Модель охоплює п'ять типів взаємозв'язків: внутрішній та зовнішній екзистенційні, нормативний, суб'єктивний і логічний, що дозволяє глибше осмислити природу права на довкілля. Одним із ключових висновків автора є визначення цього права як багаторівневого — індивідуального, колективного та глобального, що знаменує перехід від універсального підходу до диференційованої оцінки екологічної шкоди з урахуванням її складності, масштабу та незворотності. Запропонована модель має значний потенціал для практичного застосування на онтологічному, епістемологічному, методологічному, семантичному та інституційному рівнях, зокрема для діяльності національних правозахисних органів, суддів, урядів та міжнародних структур ООН [17, с. 19].

Право на безпечне довкілля поступово трансформується з декларативного принципу в діюче право, що має реальні механізми реалізації. Його багаторівнева природа вимагає інтеграції міжнародних стандартів у національне законодавство, розвитку інституційної спроможності держав та

теоретичного осмислення та адаптації до нових викликів, а запропонована Azadeh Chalabi модель може стати основою для формування нової парадигми екологічного правозахисту, яка поєднує правові, етичні та соціальні аспекти.

Формування екологічної держави в Україні є стратегічним завданням, що набуває особливої актуальності в умовах збройного конфлікту, соціально-економічної нестабільності та необхідності інтеграції до європейського простору. Екологічна держава передбачає не лише ефективне управління природними ресурсами, а й забезпечення екологічних прав громадян, розвиток «зеленої» економіки та формування екологічної культури. У цьому контексті варто окреслити ключові виклики, що перешкоджають реалізації екологічної трансформації України.

По-перше, екологічні наслідки збройної агресії. Збройна агресія російської федерації проти України спричинила масштабні екологічні катастрофи, які мають довготривалий характер. За оцінками української влади, загальні збитки докілью становлять понад 59,7 мільярда доларів США [18, с. 95]. Руйнування промислових об'єктів, забруднення земель, водних ресурсів та атмосфери, а також знищення природоохоронних територій призвели до порушення екосистемної рівноваги.

Ці процеси створюють додаткові бар'єри для екологічної реабілітації та сталого природокористування. Забруднення навколишнього середовища негативно впливає на реалізацію екологічних прав і свобод людини, зокрема на право кожного на чисте та безпечне для життя і здоров'я довкілля. В умовах війни окремі регіони України зазнають суттєвого погіршення екологічної ситуації, що унеможливує забезпечення належного рівня безпеки для здоров'я населення через забруднення атмосферного повітря та водних ресурсів [18, с. 95].

По-друге, недостатня ефективність екологічного законодавства. Попри задекларований курс на євроінтеграцію, імплементація екологічних норм Європейського Союзу в Україні відбувається повільно та фрагментарно. Серед ключових проблем – корупція, відсутність дієвого контролю, низький рівень екологічної культури та негативні колізії у чинному законодавстві.

Як зазначає В. Андрейцев, гармонізація принципів еколого-правового регулювання з європейськими стандартами потребує не лише формального узгодження нормативних актів, а й системного оновлення законодавчої бази, її кореляції з базовими принципами екологічного права, а також інтеграції з іншими галузями законодавства [19, с. 19]. Важливим є також дотримання міжнародних зобов'язань України у сфері охорони довкілля, що передбачає подолання прогалин і суперечностей у правовому полі.

По-третє, економічні бар'єри екологічної трансформації. Українська економіка значною мірою базується на енергоємних та ресурсоємних галузях, що ускладнює перехід до екологічно збалансованої моделі розвитку. Низький рівень інвестицій у «зелені» технології, відсутність стимулів для модернізації виробництва та слабка підтримка екологічних інновацій є суттєвими перешкодами.

«Зелена» економіка здатна інтегрувати екологічні та економічні аспекти національного розвитку, виступаючи рушієм сталого зростання, збереження природного капіталу та ефективного використання ресурсів. Усвідомлення екологічного імперативу як фундаменту післявоєнної економічної політики є необхідною умовою інтеграції України до європейської спільноти [20, с. 39].

По-четверте, соціально-культурні чинники. Формування екологічної держави неможливе без екологічної свідомості населення. Значна частина громадян не усвідомлює важливості екологічних практик у повсякденному житті, що зумовлено відсутністю системної екологічної освіти, низькою мотивацією до участі у природоохоронних ініціативах та обмеженим доступом до екологічної інфраструктури.

Екологічна освіта має відігравати ключову роль у формуванні відповідального ставлення до природи. Вона покликана допомогти людині усвідомити причини екологічних змін, запропонувати засоби їх попередження та сприяти розвитку критичного мислення щодо наслідків антропогенного впливу [21, с. 124].

Формування екологічної держави в Україні потребує комплексного підходу, що охоплює правові, економічні, соціальні та культурні аспекти. Подолання наслідків війни, реформування екологічного законодавства, розвиток «зеленої» економіки та екологічної освіти мають стати пріоритетами державної політики. Лише за умови синергії зусиль влади, громадянського суспільства та міжнародних партнерів можливо забезпечити сталий екологічний розвиток України в постконфліктний період.

Висновки. Проведений аналіз підтверджує, що концепція екологічної держави та право людини на безпечне довкілля є взаємозалежними та невіддільними елементами сучасної правової та політичної думки. Екологічна держава виступає як інституційна модель, що забезпечує реалізацію цього права, трансформуючи традиційні функції державного управління з метою досягнення балансу між соціальними, економічними та екологічними потребами суспільства. Теоретичне осмислення екологічної держави в науковій літературі висвітлює її як складне, багатокомпонентне явище, яке може бути розглянуте з позицій функціонального, структурного та аксіологічного підходів.

Дослідження показало, що право на безпечне для життя і здоров'я довкілля еволюціонувало від декларативного принципу до фундаментального та багаторівневого права. Його закріплення в міжнародних актах (Стокгольмська та Ріо-де-Жанейрська декларації, Орхуська конвенція) та резолюціях ООН свідчить про глобальне визнання його невіддільною складовою прав людини. Це право, як зазначено в Конституції України (стаття 50), вимагає від держави активних дій щодо його забезпечення, а також створення ефективних механізмів захисту, зокрема через відшкодування завданої шкоди.

З огляду на українські реалії, формування екологічної держави стикається з низкою системних викликів, які ускладнюють повну реалізацію права на безпечне довкілля. До них, на нашу думку, необхідно відносити екологічні наслідки збройної агресії, недостатню ефективність екологічного законодавства, економічні бар'єри екологічної трансформації та соціально-культурні чинники. Загалом, досягнення цілей екологічної держави в Україні можливе лише за умови комплексного та синергічного підходу. Це вимагає не лише подолання наслідків війни, але й системного реформування законодавства, розвитку «зеленої» економіки та впровадження ефективної екологічної освіти. Лише так можна забезпечити сталий розвиток країни, гарантуючи кожному громадянину право на безпечне та здорове довкілля.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Даців С.Я. До питання генезису екологічної держави в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. Серія ПРАВО. 2025. Випуск 87: частина 1. С. 152–166. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.1.22>.
2. Nickel James, The Human Right to a Safe Environment: Philosophical Perspectives on Its Scope and Justification. *Yale Journal of International Law*. 1993. URL: <https://surl.li/jjzkti>.
3. Alan Boyle, Human Rights and the Environment: Where Next?, *European Journal of International Law*, Volume 23, Issue 3, August 2012, Pages 613–642, <https://doi.org/10.1093/ejil/chs054>.
4. Гайдамака В.О. Екологічна держава та її місце в теорії демократичної, соціальної правової держави. *Юридичний науковий електронний журнал: електрон. наук. фахове вид.* 2023. № 5. С. 21–24. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-5/2>.
5. Дашковська Н.К. Правова природа та сутність екологічної держави: загальнотеоретична характеристика. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2022. № 59. С. 8–11. URL: <https://surl.li/iqprpg>.
6. Гасай О.В., Миколишин А.Ф. Доктринальний підхід до поняття правової природи екологічної держави. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 6. С. 25–28. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.3>.
7. Павлова О.В. Правові засади формування екологічної держави за участю громадськості: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 20 с.
8. Alves F, Costa PM, Novelli L and Vidal DG. The rights of nature and the human right to nature: an overview of the European legal system and challenges for the ecological transition. *Front. Environ. Sci.* 2023. Volume 11. <https://doi.org/10.3389/fenvs.2023.1175143>. URL: <https://surl.cc/thgkao>.
9. The human right to a clean, healthy and sustainable environment: resolution / adopted by the General Assembly. URL: <https://surl.lt/gynqhg>.
10. The human right to a clean, healthy and sustainable environment: resolution / adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021. URL: <https://surl.lt/xeqlpq>.
11. Суєтнов Є.П. Декларація Конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем оточуючого людину середовища, Стокгольмська декларація (1972). Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків, 2018. Т. 14: Екологічне право. С. 188–189.
12. Суєтнов Є.П. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку (1992). Велика українська юридична енциклопедія у 20 т. Харків, 2018. Т. 14: Екологічне право. С. 189–190.
13. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція). URL: <https://surl.li/qnxsgk>.
14. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://surl.li/yjprveg>.
15. Гетьман А.П. Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля: генезис термінологічного визначення. URL: <https://surl.lt/xkezpd>.
16. Корольова В. Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля в системі особистих немайнових прав фізичної особи. *Legal Bulletin*, 2022. № 3. С. 37–41. <https://doi.org/10.31732/2708-339X-2022-03-37-41>.

17. Azadeh Chalabi, A New Theoretical Model of the Right to Environment and its Practical Advantages, *Human Rights Law Review*. 2023, Volume 23, Issue 4, p. 1–19, <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngad023>.
18. Polukarov, Yu., Kachynska, N., Polukarov, O., Zemlyanska, O., & Mitiuk, L. (2024). Impact of the full-scale war in Ukraine on the environment: Environmental damage assessment. *Law. Human. Environment*, 15(1), 85–100. <https://doi.org/10.31548/law/1.2024.8.5>.
19. Андрейцев В.І. Гармонізація екологічного законодавства України: проблеми методології. 2016. URL: <https://surli.cc/udhrdp>.
20. Юхименко П.І., Батажок С.Г., Янович Н.В. Перехід до «зеленої» економіки: світовий досвід та українські реалії. Економіка та управління АПК. 2023. № 2. С. 29–44. URL: <https://surl.li/mawbmy>.
21. Сулацкова О.Ф. Філософські аспекти становлення та розвитку екологічної освіти в Україні. *Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки*. 2011. Вип 24. URL: <https://surl.li/mmswdp>.

УДК 349.4:55:004.8

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.5>

ЕКОЛОГІЧНА СКЛАДОВА СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ З ОЦІНКИ ЗБИТКІВ, ЗАВДАНИХ ЗБРОЙНОЮ АГРЕСІЄЮ

Кірін Р.С.,*доктор юридичних наук, доцент,**провідний науковий співробітник,**Державна установа**«Інститут економіко-правових досліджень**ім. В.К. Макутова НАН України»**ORCID: 0000-0003-0089-4086***Грищак С.В.,***кандидат юридичних наук, доцент,**директор,**Навчально-науковий інститут гуманітарних і соціальних наук,**Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»**ORCID: 0000-0002-6302-1322*

Кірін Р.С., Грищак С.В. Екологічна складова судової експертизи з оцінки збитків, завданих збройною агресією.

Стаття присвячена аналізу окремих аспектів екологічної складової судової експертизи з оцінки збитків, завданих збройною агресією. Встановлено, що приписи урядового Порядку оцінки екологічних збитків, завданих збройною агресією, торкаються й регулювання окремих судово-експертних відносин: науково-методична база; доказова база; методи проведення оцінка збитків; нормативно-правова база; зміст висновку експерта; організаційні засади; огляд об'єкта оцінки; зміст методик оцінки шкоди та збитків; послідовність визначення розміру збитків; зміст підготовчого етапу експертизи.

У статті з'ясовано, що із початком усвідомлення наявності значних збитків довіллю внаслідок ведення бойових дій, у 2015 р. до завдань екологічної судової експертизи були віднесено визначення екологічних наслідків та розміру збитків від забруднення, пошкодження або знищення природних об'єктів і ресурсів. Втім, на підставі наказу Міністерства юстиції України у 2024 р. екологічну експертизу, як один з основних видів судових експертиз, було виключено із відомчої Інструкції щодо призначення та проведення судових експертиз. Такі зміни навряд чи слід розглядати виправданими в умовах катастрофічних збитків, завданих збройною агресією довіллю України та об'єктам права власності її народу.

Аргументовано, що судова експертиза була й залишається одним з шляхів проведення оцінки збитків, завданих постраждалим збройною агресією. В даному випадку постраждалим є Український народ, об'єктами права власності якого є земля, надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони.

Пропонуються зміни та доповнення щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання експертно-екологічних відносин: об'єктів, завдань та питань інженерно-екологічної експертизи з метою узгодження з основними показниками, які оцінюються (збитки, шкода, втрати) за кожним природним об'єктом, ресурсом, фондом, системою, а також діями та наслідками мілітарного впливу; нової редакції та корегування окремих положень урядового Порядку.

Ключові слова: екологічна судова експертиза, оцінки збитків, збройна агресія, довілля, мілітарна шкода, інженерно-екологічна експертиза.

Kirin R.S., Hryshchak S.V. The environmental component of forensic expertise in assessing damage caused by armed aggression.

The article is devoted to the analysis of certain aspects of the environmental component of forensic expertise in assessing damage caused by armed aggression. It has been established that the provisions of the government Procedure for assessing environmental damage caused by armed aggression also apply to the regulation of certain forensic relations: scientific and methodological basis; evidence base; methods of assessing losses; regulatory and legal basis; content of the expert's conclusion; organizational principles; overview of the object of assessment; content of methods for assessing

damage and losses; sequence of determining the amount of losses; content of the preparatory stage of the examination.

The article clarifies that with the onset of awareness of significant damage to the environment as a result of hostilities, in 2015, the tasks of environmental forensic examination included determining the environmental consequences and the extent of damage from pollution, damage, or destruction of natural objects and resources. However, based on an order issued by the Ministry of Justice of Ukraine in 2024, environmental expertise, as one of the main types of forensic expertise, was excluded from the departmental Instructions on the appointment and conduct of forensic expertise. Such changes can hardly be considered justified in the context of the catastrophic damage caused by armed aggression to the environment of Ukraine and the property rights of its people.

It has been argued that forensic examination has been and remains one of the ways to assess the damage caused to victims of armed aggression. In this case, the victims are the Ukrainian people, whose property rights include land, subsoil, atmospheric air, water, and other natural resources located within the territory of Ukraine, as well as the natural resources of its continental shelf and exclusive (maritime) economic zone.

Changes and additions are proposed to improve the regulatory framework for expert environmental relations: objects, tasks, and issues of engineering and environmental expertise in order to align them with the main indicators that are assessed (damage, harm, losses) for each natural object, resource, fund, system, as well as actions and consequences of military influence; a new edition and adjustment of certain provisions of the government Order.

Key words: environmental forensic expertise, damage assessment, armed aggression, environment, military damage, engineering and environmental expertise.

Постановка проблеми. Екологічна шкода, завдана Україні збройною агресією за своїм змістом, масштабом та наслідками є катастрофічною. Негативний вплив воєнних дій призводять до забруднення довкілля, знищення природних ресурсів, руйнування біорізноманіття, а також до пошкодження екосистем та середовищ існування живих організмів. Ця шкода включає фізичне знищення територій, забруднення ґрунтів, вод та повітря токсичними речовинами, а також порушення екологічних процесів, що вимагає довготривалого відновлення. Крім того, вибухонебезпечні предмети становлять постійну загрозу для людей та тварин, ускладнюючи відновлення територій.

Повна оцінка завданої довкіллю мілітарної шкоди можлива лише після припинення бойових дій та звільнення всіх окупованих територій, адже обсяг її ураження буде значно більшим, ніж фіксується зараз. Втім станом на 01.09.2025, за даними офіційного вебресурсу і мобільного додатку Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України (з 24.07.2025 – Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства) «ЕкоЗагроза» [1], орієнтовні розрахунки збитків нараховані Державною екологічною інспекцією України (далі – Держекоінспекція) відповідно до затверджених методик складають більш ніж 5,6 трлн грн, з яких у розрізі категорій впливу на довкілля (трлн грн): атмосферне повітря 0,9; земельні ресурси 1,2; водні ресурси 0,1; природно-заповідний фонд (далі – ПЗФ) 3,5. При цьому практично не обраховані збитки, завдані лісовим та надровим ресурсам.

Подібна ситуація змушує Україну віднайти, розробити й затвердити верифіковані та валідовані механізми для обрахунку завданої екологічної шкоди, які стануть основою для формування доказової бази у майбутніх судових процесах щодо відшкодування нанесених збройною агресією Російської Федерації (далі – РФ) збитків. В процесі даної оцінки важливе місце посідає й судова експертиза, дослідження особливостей застосування якої є надзвичайно важливим та актуальним науково-практичним завданням.

Мета дослідження полягає у розкритті правового забезпечення екологічної складової в процесі проведення судової експертизи з оцінки збитків, завданих збройною агресією. Для досягнення цієї мети буде проаналізовано сучасний стан судово-експертного законодавства щодо визначення екологічної і природоресурсної шкоди та збитків, завданих мілітарним впливом, розглянуто проблемні питання судової інженерно-екологічної експертизи, а також запропоновано рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання експертно-екологічних відносин.

Стан опрацювання проблематики. Огляд літератури показує, що обраний для дослідження напрям перманентно викликає інтерес у науковців, практиків та державних службовців, адже постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) центральним та місцевим органам виконавчої влади (далі – ОВВ), іншим державним органам, відповідальним за визначення шкоди та збитків за напрямками, передбаченими Порядком [2], затвердженим цією постановою, наказано забезпечити збір та збереження відповідної інформації. Втім в процесі реалізації приписів вказаного Порядку виявилось значно більше проблем ніж очікувалося.

Так, секретар Великої Палати Верховного Суду В. Уркевич наголошує [3], що навколишнє природне середовище (далі – НПС) катастрофічно постраждало. Відсутнє безпечне довкілля, на яке мають право громадяни України, що гарантується ст. 50 Конституції України, згідно з якою кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Крім того, Резолюція Генеральної Асамблеї ООН A/RES/76/300 від 28 липня 2022 р. визнала право на здорове довкілля універсальним правом людини [4].

Т. Новак та В. Шовкун в результаті дослідження стану правового забезпечення визначення шкоди, завданої землі, внаслідок збройної агресії та бойових дій зробили висновок про недостатнє врахування в законодавстві особливостей такої шкоди [5, с. 276].

В іншій колективній публікації автори слушно зазначають, що експертний супровід визначення розміру шкоди та збитків від пошкодження і руйнування житлових, нежитлових будівель та інфраструктури внаслідок збройної агресії РФ є вкрай важливим для реалізації механізмів, спрямованих на відшкодування (компенсацію) понесених втрат, у тому числі за рахунок країни-агресора. Необхідність встановлення, крім обсягів понесених збитків, причинно-наслідкового зв'язку між втратами та агресивними військовими діями РФ визначає пріоритетність проведення у таких випадках комплексних експертних досліджень із залученням фахівців різних галузей [6, с. 129].

В. Микулець запропонував на рівні профільного Закону дати визначення поняттям «екологічна шкода» і «екологічна шкода під час війни». Автор також обстоює обґрунтованість відображення на рівні закону позиції, при визначенні екологічної шкоди внаслідок воєнних дій належить визначити відповідні пошкодження у вихідному стані шляхом застосування вимірних даних [7, с. 23].

Також слід відмітити, що в окремих попередніх доробках були розглянуті: виклики воєнного періоду у забезпеченні та реалізації екологічних прав у стратегіях державної політики та безпеки [8]; екологічна складова правового забезпечення міжнародного реєстру збитків [9]; проблеми компенсаційного механізму відшкодування мілітарних збитків довкіллю [10] тощо.

Втім, на сьогодні сучасні проблеми екологічної складової судової експертизи з оцінки збитків, завданих збройною агресією, не були предметом спеціального дослідження.

Виклад основного матеріалу.

Сучасний стан судово-експертного законодавства щодо визначення екологічної і природоресурсної шкоди та збитків, завданих мілітарним впливом. З початком повномасштабної збройної агресії стало цілком очевидно, що Україна, безумовно, наполягатиме на залученні міжнародних експертів до фіксації та оцінки обсягів екологічної шкоди для НПС. При цьому Україна усвідомлює, що для притягнення РФ до відповідальності за вчинені екологічні злочини та покладення на неї зобов'язання компенсувати екологічні збитки, а також з метою недопущення здійснення внаслідок злочинних дій РФ екологічних катастроф на території України, необхідно здійснювати фіксацію та документування вчинених злочинів проти довкілля за участі незалежних міжнародних організацій задля формування доказової бази щодо кожного з таких злочинів відповідно до вимог міжнародних незалежних комісій або судових органів [11].

Правове забезпечення визначення екологічної шкоди від збройної агресії в Україні ґрунтується на згаданому вище Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії РФ [2]. Цей порядок встановлює: напрями оцінки шкоди, завданої НПС в результаті бойових дій; інші види збитків, що включають у себе, зокрема, шкоду, пов'язану з пошкодженням або знищенням природних об'єктів та екосистем; загальні засади оцінки збитків, завданих майну та майновим правам внаслідок збройної агресії РФ (основні положення, організаційні засади оцінки збитків, методичні засади визначення розміру збитків, спричинених збройною агресією).

За класифікацією законодавства зазначений Порядок не належить до судово-експертного блоку, а віднесений до нормативно-правових актів (далі – НПА) соціального законодавства. Натомість окремі його приписи торкаються й регулювання судово-експертних відносин, як то:

науково-методична база - судовими експертами під час визначення шкоди та збитків можуть застосовуватися методики проведення судових експертиз, які внесені до Реєстру методик проведення судових експертиз, методичні рекомендації тощо;

доказова база – висновок експерта є складений відповідно до вимог законодавства документ, що містить докладний опис проведених судовим експертом досліджень та зроблені за їх результатами висновки, обґрунтовані відповіді на питання, поставлені перед судовим експертом, який провадить свою діяльність відповідно до Закону України «Про судову експертизу» (далі – закон про СЕ) [12];

оцінка збитків, завданих постраждалим, здійснюється шляхом проведення: 3.1) аналітичної оцінки збитків; 3.2) стандартизованої, незалежної оцінки збитків; 3.3) судової експертизи;

нормативно-правова база - проведення судової експертизи, що пов'язана з оцінкою збитків, та діяльність судових експертів, що пов'язана з оцінкою майна, здійснюються на умовах і в поряд-

ку, передбачених законом про СЕ, з урахуванням особливостей методичного регулювання оцінки збитків, спричинених втратою, руйнуванням та пошкодженням майна державної, комунальної та приватної форм власності в ході збройної агресії РФ, визначених Порядком;

в дослідницькій частині висновку судового експерта відображаються усі процедури, пов'язані з оцінкою збитків, що визначені методиками оцінки шкоди та збитків, передбаченими п. 5 Порядку; організаційні засади проведення судовими експертами експертних досліджень визначаються законодавством з питань судово-експертної діяльності (далі – СЕД);

об'єкт та мета оцінки зазначаються у висновку експерта чи експертного дослідження;

особистий огляд об'єкта оцінки проводиться судовим експертом, який проводить експертизу, за умови: 8.1) наявності доступу до такого об'єкта (на дату оцінки здійснено розмінування, доступ до майна наявний, безпечний тощо); 8.2) коли документів про об'єкт оцінки, що надаються замовником оцінки, та інформаційних джерел, необхідних для проведення незалежної оцінки збитків, недостатньо;

методиками оцінки шкоди та збитків, передбаченими п. 5 Порядку, встановлюються: 9.1) види, типи інформаційних джерел; 9.2) особливості встановлення категорій інформаційним джерелам; 9.3) особливості відображення таких інформаційних джерел у висновках експерта;

послідовність визначення розміру збитків передбачає: 10.1) підготовчий етап; 10.2) проведення експертних досліджень; 10.3) складення висновку експерта;

на підготовчому етапі здійснюється: 11.1) ознайомлення з об'єктом оцінки шляхом опрацювання вихідних даних; 11.2) аналіз повноти вихідних даних; 11.3) аналіз інформаційних джерел; 11.4) аналіз рівня надійності ринкових даних;

на підготовчому етапі судовий експерт: 12.1) може надавати рекомендації щодо дати оцінки та виду вартості, що буде визначатися; 12.2) аналізує рівень надійності ринкових даних у кожному конкретному випадку проведення оцінки збитків та відображає відповідну категорію надійності ринкових даних у висновку судової експертизи;

під час розроблення методик оцінки шкоди та збитків, передбачених п. 5 Порядку, в оціночних процедурах щодо визначення розміру потреб (у вартісному виразі) у відновленні пошкодженого та (або) знищеного майна враховується така основна методична настанова як оплата послуг, пов'язаних з проведенням технічної, будівельної, екологічної та юридичної експертизи придатності ареалів пошкоджень та руйнувань для подальшого використання.

Виходячи зі ст. 7 закону про СЕ еколога спрямовану СЕД здійснюють: державні спеціалізовані установи (далі – ДСУ); територіальні філії ДСУ; судові експерти, які не є працівниками ДСУ; інші фахівці (експерти) з відповідних галузей знань у порядку та на умовах, визначених законом про СЕ.

При цьому до ДСУ, що потенційно можуть і мають право проводити оцінку екологічних збитків, завданих збройною агресією належать:

– науково-дослідні установи судових експертиз (далі – НДУСЕ) Міністерства юстиції України (далі – Мінюст);

– Експертна служба Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС);

– Експертна служба Міністерства оборони України;

– Експертна служба Служби безпеки України (далі – СБУ);

– Експертна служба Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ).

Призначення судових експертиз та експертних досліджень судовим експертам державних спеціалізованих НДУСЕ Мінюсту та атестованим судовим експертам, які не є працівниками ДСУ, їх обов'язки, права та відповідальність, організація проведення експертиз та оформлення їх результатів здійснюються у порядку, визначеному Кримінальним процесуальним, Цивільним процесуальним, Господарським процесуальним кодексами України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кодексом адміністративного судочинства України, законами України про СЕ, «Про виконавче провадження», іншими НПА з питань СЕД.

Зокрема, в системі НДУСЕ Мінюсту наразі діють наступні НПА, що на підзаконному рівні регулюють судово-експертні правовідносини: 1) Інструкція про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень; 2) Науково-методичні рекомендації з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень [13]; 3) Положення про Центральну експертно-кваліфікаційну комісію (далі – ЦЕКК) при Мінюсті; 4) Порядок проведення ЦЕКК при Мінюсті атестації судових експертів; 5) Порядок розгляду ЦЕКК при Мінюсті питань щодо дисциплінарної відповідальності судових експертів [14].

Організаційно-управлінські засади діяльності Експертної служби МВС (Державного науково-дослідного експертно-криміналістичного центру МВС (далі – ДНДЕКЦ) та науково-дослідних експертно-криміналістичних центрів (далі – НДЕКЦ)) з приймання, реєстрації, обліку, зберігання, дослі-

дження та повернення ініціатору матеріалів, що надходять для проведення судової експертизи, експертних досліджень, та оформлення їх результатів встановлено відомчою Інструкцією [15]. Згідно з останньою, судові експерти ДНДЕКЦ, НДЕКЦ можуть залучатися для вирішення питань, що потребують застосування спеціальних знань, шляхом:

проведення судової експертизи матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини події, на стадіях досудового розслідування та судового розгляду справ у кримінальному або виконавчому провадженні, адміністративних, цивільних або господарських справ, справ про адміністративні правопорушення;

проведення експертного дослідження матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини події, за матеріалами звернень юридичних або фізичних осіб.

Зазначимо, що у вступній частині висновку експерта, серед іншого, зазначаються перелік методик проведення судової експертизи, які застосовувалися під час проведення дослідження, із зазначенням їх реєстраційних кодів та назв згідно з Реєстром методик проведення судової експертизи й інших науково-методичних та інформаційних джерел, що використовувалися під час проведення дослідження, оформлених за бібліографічними правилами [16].

Перелік видів судової експертизи та експертних спеціальностей, за якими присвоюється кваліфікація судового експерта в Експертній службі МВС встановлено у Додатку 2 до Положення про ЕКК при МВС та порядку проведення атестації судових експертів установ Експертної служби МВС [17].

В експертних службах СБУ та ДПСУ підзаконне регулювання проведення експертних проваджень здійснюються наступними НПА:

Положення про ЕКК при СБУ та атестацію судових експертів [18];

Інструкція з організації проведення судових експертиз та експертних досліджень в Експертній службі СБУ [19];

Положення про ЕКК та атестацію судових експертів ДПСУ [20];

Положення про Головний експертно-криміналістичний центр ДПСУ [21].

Проблемні питання судової інженерно-екологічної експертизи. З прийняттям Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» (далі – закон про ОВД) та втратою чинності Законом України «Про екологічну експертизу» поняття «екологічна експертиза» практично у всіх НПА, де воно вживалося, замінено поняттям «оцінка впливу на довкілля». Проте небувалий за своїми масштабами та характером мілітарний вплив на довкілля певною мірою скорегував завдання судової екологічної експертизи, як самостійного виду судової експертизи. При цьому, останнім часом жоден із суб'єктів СЕД не проводить підготовку судових експертів по такій спеціальності, замінивши її на інженерно-екологічну експертизу за експертною спеціальністю «Дослідження обставин та організаційно-технічних причин і наслідків впливу техногенних джерел на об'єкти довкілля» [22, с. 33].

Втім із введенням в дію закону про ОВД (18.12.2017) екологічна експертиза не одразу зникла з переліку основних видів судової експертизи, визначених в Інструкції Мінюсту [13]. Більше того, до нових основних завдань екологічної експертизи, після усвідомлення наявності значних мілітарних збитків довкіллю, згідно з наказом Мінюсту № 1350/5 від 27.07.2015, були віднесені: визначення екологічних наслідків, заподіяних НПС внаслідок ведення бойових дій та/або застосування військової техніки та озброєння; визначення розміру збитків від забруднення НПС, пошкодження або знищення об'єктів тваринного та рослинного світу, що відбулося внаслідок ведення бойових дій та/або застосування військової техніки та озброєння.

До орієнтовного переліку вирішуваних питань екологічною експертизою також були додані наступні питання: 1) Які екологічні наслідки заподіяні НПС внаслідок ведення бойових дій та/або застосування військової техніки та озброєння? 2) Який розмір збитків від забруднення НПС, пошкодження або знищення об'єктів тваринного та рослинного світу, що відбулося внаслідок ведення бойових дій та/або застосування військової техніки та озброєння?

Актуальність подібного підходу не викликала сумнівів, адже він дійсно був спрямований на захист екологічних прав не лише кожного громадянина, а й України в цілому. По суті вже у 2015 р. були закладені основи правового механізму визначення екологічної шкоди і збитків, завданих внаслідок російської збройної агресії [23]. Цей механізм мав дати можливість акумулювати доказову базу для майбутніх судових процесів та міжнародних правових механізмів щодо відшкодування збитків, завданих мілітарним впливом на довкілля. Урядовий Порядок [2] лише посилив роль судової екологічної експертизи у даному процесі. Втім, на підставі наказу Мінюсту № 1414/5 від 13.05.2024 [24] підпункт 1.2.8 п. 1.2 розд. I вказаної Інструкції, що стосувався екологічної експертизи, як одного з основних видів судових експертиз, разом з усім розділом VIII «Екологічна експертиза» було виключено.

Таким чином, експертні ДСУ фактично були усунуті від проведення визначення екологічної шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії РФ. Хоча, як було відзначено вище, судова експертиза була й залишається одним з шляхів проведення оцінки збитків, завданих постраждалим. В якості останнього слід розглядати Український народ, об'єктами права власності якого є земля, надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони. Саме їм завдано та завдаються шкода, втрати, збитки (земельні, водні ресурси, надра, атмосферне повітря, лісовий фонд, ПЗФ), які віднесені до підкатегорії В4.1. Крім того, шкода та збитки довіллю класифіковано й за іншими категоріями: втрата біорізноманіття (В4.2); порушення та втрата екосистем (В4.3); інші збитки, пов'язані з НПС чи кліматом, озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами, забезпеченням хімічної безпеки та управлінням хімічною продукцією, демонтажем та переробкою будівельних відходів руйнувань (В4.4). Тобто, Порядок охоплює широкий спектр не тільки прямих збитків, спричинених забрудненням чи руйнуванням, але й опосередкованих наслідків, які призводять до порушення екологічного балансу.

Суб'єктами подання заяв про відшкодування збитків, втрат чи шкоди до Реєстру збитків, завданих агресією РФ проти України, створеного Резолюцією Комітету Міністрів Ради Європи СМ/Res(2023)3 від 12.05.2023 [25] за цими підкатегоріями є держава Україна, включаючи міністерства, інші центральні та місцеві ОВВ, інші державні органи та органи місцевого самоврядування (на період воєнного стану – військові адміністрації у разі утворення), державні, комунальні підприємства, установи та організації, що належать до сфери їх управління (перебувають в управлінні).

Тож, зазначені зміни, внесені до судово-експертного законодавства, навряд чи слід розглядати виправданими в умовах катастрофічних збитків, завданих збройною агресією довіллю України та об'єктам права власності її народу. Крім того, такий крок Мінюсту входить у колізію із приписами Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», який гарантує громадянам екологічні права та передбачає відповідальність за порушення екологічного законодавства, що включає й заподіяння шкоди довіллю внаслідок агресії.

В якості виправдання «реформи» екологічної судової експертизи можна було б навести євроінтеграційний курс на ОВД, але відповідний закон встановлює правові та організаційні засади ОВД, спрямованої на запобігання шкоді довіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. Тож, родовим чинником наслідків впливу на довілля є саме господарська діяльність, яка супроводжується втручанням у НПС.

Водночас, ОВД не підлягає діяльності, прямо не передбачена законом про ОВД, а також планована діяльність, спрямована виключно на забезпечення оборони держави, ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, відновлювальні роботи з ліквідації наслідків збройної агресії проти України під час дії воєнного стану, відповідно до критеріїв, затверджених КМУ [26]. Тобто говорити про перетинання предметів регулювання законів про ОВД щодо збитків від господарського впливу та про СЕ, а також Інструкції Мінюсту щодо екологічної експертизи збитків від мілітарного впливу, немає жодних підстав.

Також можна було б аргументувати скасування інституту екологічної експертизи наявністю інженерно-екологічної експертизи, як однієї з підвидів інженерно-технічної судової експертизи. Проте відповідний розділ Інструкції залишається й досі статичним з моменту його останньої редакції, прийнятої наказом Мінюсту від 26.12.2012 № 1950/5, яка не передбачає оцінку екологічних збитків, завданих збройною агресією. Зокрема до основних завдань інженерно-екологічної експертизи належать визначення обставин, встановлення причин порушень, відповідності дій, а також встановлення причинно-наслідкових залежностей між діями/бездіяльністю і наслідками, що настали. Про оцінку екологічних збитків не йдеться навіть в орієнтовному переліку вирішуваних питань.

Рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання експертно-екологічних відносин. Перш ніж окреслити коло змін, які слід внести до чинного судово-експертного та еколого-соціального законодавства, необхідно звернути увагу, що підставами проведення судової інженерно-екологічної експертизи є:

- судові рішення (ухвала) про доручення проведення експертизи;
- рішення органу досудового розслідування (постанова слідчого або прокурора) про призначення проведення експертизи;
- договір з експертом чи експертною установою - якщо експертиза проводиться на замовлення інших осіб;
- запит службової особи підрозділу дізнання органу Національної поліції, органу безпеки, органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, органу Державного бюро

розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, уповноваженої особи іншого підрозділу зазначених органів, які уповноважені здійснювати досудове розслідування кримінальних проступків про отримання висновку спеціаліста для з'ясування обставин вчинення кримінального проступку.

Таким чином, по-перше, пропонується внести до п.п. 11.1-11.3 гл. 11 розд. II Інструкції Мініюсту [13] доповнення щодо об'єктів, завдань та питань інженерно-екологічної експертизи підп. 9-14 п. 2 Порядку [2] відповідно до основних показників, які оцінюються (збитки, шкода, втрати) за кожним природним об'єктом, ресурсом, фондом, системою, а також діями та наслідками мілітарного впливу.

По-друге, прийняти нову редакцію п. 13 розділу «Організаційні засади оцінки збитків» (додаток до Порядку [2]) щодо дати оцінки, як умови завдання на проведення оцінки збитків або складовою рішення органу державної влади або органу місцевого самоврядування, оскільки дата оцінки встановлюється з урахуванням положень ч. 3 ст. 225 Господарського кодексу України, який втратив чинність на підставі закону № 4196-IX від 09.01.2025.

По-третє, п. 27 Методичних засад визначення розміру збитків, спричинених збройною агресією (додаток до Порядку [2]) передбачає врахування такої основної методичної настанови як оплату послуг, пов'язаних з проведенням технічної, будівельної, екологічної та юридичної експертизи придатності ареалів пошкоджень та руйнувань для подальшого використання. Тож, у зв'язку із виключенням екологічної експертизи із переліку основних судових експертиз пропонується замінити слово «екологічної» на термін «інженерно-екологічної».

По-четверте, підп. 10 п. 2 Порядку [2] вказує, що втрати надр це напрям, що включає втрати надр, завдані самовільним їх користуванням, а основні показники, які оцінюються: обсяг самовільного, зокрема незаконного, користування надрами; збитки, завдані внаслідок самовільного користування надрами. Звісно, реальна шкода, а також обсяг збитків і втрат будуть підраховані лише після звільнення всіх окупованих територій, проте вже зараз необхідно мати відповідні методики їх оцінки та визначення. Наразі цим напрямом не враховуються:

втрати від доступу до родовищ – контроль над численними родовищами корисних копалин на окупованих територіях, зокрема й стратегічного значення, неможливий;

збитки від руйнування об'єктів гірничодобувної промисловості – збройна агресія призвела до знищення численних гірничих підприємств (шахт, рудників, копалень, кар'єрів, розрізів, збагачувальних фабрик тощо), що значно зменшило видобувні потужності країни;

збитки від знищення інфраструктури – втрата логістичних шляхів, які використовуються для транспортування корисних копалин, ускладнюватиме їх видобуток та реалізацію;

шкода від забруднення територій – на окупованих територіях забруднення ґрунтів та водних ресурсів внаслідок бойових дій може ускладнити доступ до надр та зробити їх видобуток неможливим;

збитки від зменшення виробничих потужностей суміжних галузей, сировиною для яких є товарна продукція гірничих підприємств, втрати значної частини промислового потенціалу країни;

збитки залежності від імпорту – зменшення власного видобутку мінеральних, перш за все енергетичних [27], ресурсів може призвести до збільшення залежності України від імпорту;

втрати приросту мінерально-сировинної бази – зменшення або відсутність нових запасів корисних копалин, виявлених у надрах в результаті геологорозвідувальних робіт, які не проводилися внаслідок мілітарного впливу.

Всі ці фактори свідчать про колосальні втрати ресурсів надр, які були завдані українському доквіллю в результаті збройної агресії. Крім того слід враховувати, що факт та період самовільного користування надрами, згідно із Методикою визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами [28], встановлюються посадовими особами органів влади у ході проведення заходів, під час проведення слідчих дій в рамках кримінальних проваджень, а також у ході здійснення заходів, спрямованих на запобігання адміністративним правопорушенням у сфері охорони надр. При цьому проведення експертизи (випробування) передбачено цією Методикою лише щодо встановлення виду корисної копалини.

Висновки. Проведене дослідження дозволило проаналізувати окремі екологічні складові судової експертизи з оцінки збитків, завданих збройною агресією та зробити наступні узагальнення.

Встановлено, що основний нормативно-правовий акт, що регулює відносини визначення екологічної і природоресурсної шкоди та збитків, завданих мілітарним впливом, класифікаційно віднесено до соціального законодавства. Натомість його приписи торкаються й регулювання окремих судово-експертних відносин: науково-методична база; доказова база; методи проведення оцінка збитків; нормативно-правова база; зміст висновку експерта; організаційні засади; огляд об'єкта оцінки; зміст методик оцінки шкоди та збитків; послідовність визначення розміру збитків; зміст підготовчого етапу експертизи.

Виявлено, що потенційно можуть і мають право проводити оцінку екологічних збитків, завданих збройною агресією такі суб'єкти судово-експертної діяльності: державні спеціалізовані установи (науково-дослідні установи судових експертиз Міністерства юстиції України, Експертна служба Міністерства внутрішніх справ України, Експертна служба Міністерства оборони України, Експертна служба Служби безпеки України, Експертна служба Державної прикордонної служби України); судові експерти, які не є працівниками державних спеціалізованих установ; інші фахівці (експерти) з відповідних галузей знань у порядку та на умовах, визначених судово-експертним законодавством.

З'ясовано, що із початком усвідомлення наявності значних збитків докільню внаслідок ведення бойових дій, до завдань екологічної судової експертизи були віднесено визначення екологічних наслідків та розміру збитків від забруднення, пошкодження або знищення природних об'єктів і ресурсів. Актуальність подібного підходу не викликала сумнівів, адже він дійсно був спрямований на захист екологічних прав не лише кожного громадянина, а й України в цілому, а також закладав основи правового механізму визначення екологічної шкоди і збитків, завданих внаслідок збройної агресії. Урядовий Порядок лише посилив роль судової екологічної експертизи у даному процесі. Втім, на підставі наказу Міністерства юстиції України у 2024 екологічна експертиза, як один з основних видів судових експертиз, разом з усім розділом «Екологічна експертиза» було виключено із відомчої Інструкції щодо призначення та проведення судових експертиз.

Аргументовано, що судова експертиза була й залишається одним з шляхів проведення оцінки збитків, завданих постраждалим збройною агресією. В даному випадку постраждалим є Український народ, об'єктами права власності якого є земля, надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони. Крім того, шкода та збитки докільню класифіковано й за іншими категоріями: втрата біорізноманіття (B4.2); порушення та втрата екосистем (B4.3); інші збитки, пов'язані з докільням чи кліматом, озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами, забезпеченням хімічної безпеки та управлінням хімічною продукцією, демонтажем та переробкою будівельних відходів руйнувань (B4.4).

Обґрунтовано, що зміни, внесені до судово-експертного законодавства, навряд чи слід розглядати виправданими в умовах катастрофічних збитків, завданих збройною агресією докільню України та об'єктам права власності її народу. Такий крок входить у колізію не лише із положеннями Конституції України, а й приписами Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», який гарантує громадянам екологічні права та передбачає відповідальність за порушення екологічного законодавства, що включає й заподіяння шкоди докільню внаслідок агресії.

Розкрито можливості виправдання «реформи» екологічної судової експертизи через євроінтеграційний курс на оцінку впливу на докільня, але відповідний закон спрямований на запобігання шкоді докільню, забезпечення екологічної безпеки, охорони докільня, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності. Тобто, говорити про перетинання предметів регулювання еколого-соціального законодавства щодо збитків від господарського впливу та судово-експертного законодавства щодо екологічної експертизи збитків від мілітарного впливу, немає жодних підстав.

Рекомендовано щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання експертно-екологічних відносин: внести доповнення до Інструкції Міністерства юстиції України щодо об'єктів, завдань та питань інженерно-екологічної експертизи з метою її узгодження урядовим Порядком відповідно до основних показників, які оцінюються (збитки, шкода, втрати) за кожним природним об'єктом, ресурсом, фондом, системою, а також діями та наслідками мілітарного впливу; прийняти нову редакцію п. 13 розділу «Організаційні засади оцінки збитків» (додаток до Порядку); у п. 27 розділу «Методичні засади визначення розміру збитків, спричинених збройною агресією» замінити слово «екологічної» на «інженерно-екологічної»; розробити та прийняти нову редакцію підпункту 10 п. 2 Порядку щодо втрат, збитків та шкоди, нанесених ресурсам та об'єктам користування надрами, а також його методичного забезпечення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. ЕкоЗагроза. Офіційний ресурс Міністерства захисту докільня та природних ресурсів України. URL: <https://ecozagroza.gov.ua>.
2. Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації: постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 326 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 2022 р. № 951). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-%D0%BF#Text>.

3. Віталій Уркевич. Екологічні наслідки війни в Україні: правові питання. *Дайджест судової практики Великої Палати Верховного Суду* (01.04.2025–31.05.2025). URL: <https://so.supreme.court.gov.ua/authors/1369/ekolohichni-naslidky-viiny-v-ukraini-pravovi-pytannia>.
4. Resolution adopted by the General Assembly 76/300 on 28 July 2022. The human right to a clean, healthy and sustainable environment. United Nations Digital Library System. URL: https://digitallibrary.un.org/A_RES_76_300-EN.
5. Новак Т.С., Шовкун В.В. Визначення шкоди, завданої землі, внаслідок збройної агресії та бойових дій: правові питання. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 4, С. 276–281. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.43>.
6. Вознюк А.А., Грига М.А. Експертне забезпечення визначення розміру шкоди та збитків від пошкодження і руйнування будівель, споруд та інших об'єктів інфраструктури внаслідок збройної агресії РФ. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2022. Вип. 73: ч. 2. С. 123–130. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.51>.
7. Микулець В.Ю. Правові аспекти вимоги компенсацій екологічної шкоди внаслідок війни РФ в Україні. *Юридичний вісник*. 2022. № 2 (63). С. 23–29. DOI: <https://doi.org/10.18372/2307-9061.63.16705>.
8. Кірін Р.С., Грищак С.В. Забезпечення і реалізація екологічних прав у стратегіях державної політики та безпеки: виклики воєнного періоду. *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 1, С. 65–71. DOI: <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2023.12>.
9. Кірін Р.С., Грищак С.В., Ревякіна Т.О. Правове забезпечення міжнародного реєстру збитків: екологічна складова. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 1. С. 280–285. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-1/62>.
10. Кірін Р., Грищак С., Петлюк Ю. Актуальні проблеми компенсаційного механізму відшкодування мілітарних збитків довкіллю. *Law. State. Technology*, 2024. № 1, С. 8–19. DOI: <https://doi.org/10.32782/LST/2024-1-2>.
11. Про Звернення Верховної Ради України до Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй, Програми Організації Об'єднаних Націй з навколишнього середовища, Європейського Парламенту, Європейської Комісії, парламентів та урядів держав – членів Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй щодо утворення спеціальної екологічної моніторингової місії для фіксації екологічної шкоди, заподіяної внаслідок збройної агресії Російської Федерації на території України: Постанова Верховної Ради України від 20.09.2022 № 2594-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 77, ст. 4633.
12. Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1994 № 4038-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12#Text>.
13. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень: наказ Міністерства юстиції України від 08.10.1998 № 53/5 (у редакції наказу Міністерства юстиції України від 26.12.2012 № 1950/5). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98#Text>.
14. Питання діяльності Центральної експертно-кваліфікаційної комісії при Міністерстві юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від 06.05.2025 № 1224/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0693-25#Text>.
15. Про затвердження Інструкції з організації проведення та оформлення експертних проваджень у підрозділах Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 17.07.2017 № 591. *Офіційний вісник України*. 2017. № 73, ст. 2254.
16. Кірін Р.С., Ботвінов Р.Г., Ревякіна Т.О. Методико-правові проблеми визначення мілітарної екологічної шкоди. *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 5, С. 43–50. DOI: <https://doi.org/10.32782/chern.v5.2023.9>.
17. Про затвердження Положення про Експертно-кваліфікаційну комісію при МВС та порядок проведення атестації судових експертів Експертної служби МВС: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 21.09.2020 № 675 (в редакції наказу Міністерства внутрішніх справ України від 14.04.2025 № 261). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0022-21#Text>.
18. Про затвердження Положення про Експертно-кваліфікаційну комісію при Службі безпеки України та атестацію судових експертів: наказ Центрального управління Служби безпеки України від 02.06.2025 № 210. *Офіційний вісник України*. 2025. № 66, ст. 4602.
19. Про затвердження Інструкції з організації проведення судових експертиз та експертних досліджень в Експертній службі Служби безпеки України: наказ Центрального управління Служби безпеки України від 30.05.2025 № 209. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0913-25#Text>.

20. Про затвердження Положення про Експертно-кваліфікаційну комісію та атестацію судових експертів Державної прикордонної служби України: наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 23.11.2010 № 891. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1246-10#Text>.
21. Про затвердження Положення про Головний експертно-криміналістичний центр Державної прикордонної служби України: наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 11.08.2010 № 617. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0770-10#Text>.
22. Кірін Р., Ревякіна Т., Євстігнеєв А. Актуальні проблеми екологічної експертизи в умовах збройної агресії. *Annali d'Italia*. 2023. № 44, С. 25–35. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.8081930>.
23. Кірін Р.С., Ботвінов Р.Г., Ревякіна Т.О. Проблеми правового механізму визначення екологічної шкоди і збитків, завданих внаслідок російської збройної агресії. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2023. № 4(28), С. 34–41. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2023-4\(28\)-34-41](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2023-4(28)-34-41).
24. Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів з питань судово-експертної діяльності: наказ Міністерства юстиції України від 13.05.2024 № 1414/5. *Офіційний вісник України*. 2024. № 46, ст. 2907.
25. Про встановлення Розширеної часткової угоди про Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України: Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи CM/Res(2023)3. *Офіційний вісник України*. 2024. № 9/№ 2, ст. 572.
26. Про затвердження критеріїв визначення планованої діяльності, яка не підлягає оцінці впливу на довкілля, та критеріїв визначення розширень і змін діяльності та об'єктів, які не підлягають оцінці впливу на довкілля: постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 № 1010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1010-2017-%D0%BF#Text>.
27. S. Gryschak & R. Kirin (2014). Legal regime of energy resources of European Union: ecological aspect. *Progressive Technologies of Coal, Coalbed Methane, and Ores Mining*. CRC Press. London. 357-360. DOI: <https://doi.org/10.1201/b17547>.
28. Про затвердження Методики визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами: наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 15.09.2022 № 366. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1337-22#Text>.

УДК 349.412

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.6>

ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ VS ПРАВО ОРЕНДИ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ ДЛЯ АГРОБІЗНЕСУ В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІСТЬ

Коваленко Т.О.,*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри земельного та аграрного права**Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000 0002 7103 6209***Заєць О.І.,***кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри земельного та аграрного права,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0001-7969-2465*

Коваленко Т.О., Заєць О.І. Право власності на землю vs право оренди земельної ділянки для агробізнесу в Україні: історія та сучасність.

В статті досліджуються історичні аспекти і сучасний стан правового регулювання права власності та права оренди земель сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва. Шляхом порівняльно-правового аналізу визначаються позитивні та негативні сторони права власності на землю та права оренди землі для агробізнесу в умовах розвитку ринку землі та воєнного стану в Україні.

Зроблено висновок, що право приватної власності є найбільш повним правом, яке дає можливість використовувати землю для агробізнесу. Водночас воно має ряд істотних обмежень: суб'єктами права власності на землю сільськогосподарського призначення можуть бути лише громадяни України та юридичні особи України; іноземні суб'єкти зможуть набувати право приватної власності на землі сільськогосподарського призначення в Україні лише після схвалення такого рішення на референдумі; земельні ділянки сільськогосподарського призначення надаються громадянам України та юридичним особам України із певним чітко визначним цільовим призначенням, самостійного змінювати яке власник не має права; в Україні землі сільськогосподарського призначення, в тому числі для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, підлягають особливій правовій охороні.

В той же час, право оренди є одним із найбільш поширених правових титулів на використання земель сільськогосподарського призначення для ведення агробізнесу в Україні. Його перевагами є відсутність обмежень щодо кола орендарів та розмірів земельних ділянок, які можуть бути орендовані для ведення товарного сільськогосподарського виробництва. Водночас додаткові ризики при веденні агробізнесу на орендованих земельних ділянках може створювати потреба дотримуватись мінімальних строків оренди земель та цільового призначення земельної ділянки; необхідність набувати право орендного (суборендного) землекористування із земель державної чи комунальної власності виключно через земельний аукціон; неможливість викупу земельної ділянки сільськогосподарського призначення орендарем, який є іноземним суб'єктом, у випадку продажу її власником.

Ключові слова: земельна ділянка; земельна ділянка сільськогосподарського призначення; земельні правовідносини; право на землю; право власності на землю; право постійного користування землею; право оренди землі; зобов'язальні права на землю; емфітевзис; право на земельну частку (пай); товарне сільськогосподарське виробництво; агробізнес.

Kovalenko T.O. Zaiets O.I. Land ownership vs. the right to lease land for agribusiness in Ukraine: history and present.

The article examines the historical aspects and current state of legal regulation of ownership and lease rights of agricultural land for commercial agricultural production. Through comparative legal analysis, the positive and negative aspects of land ownership and land lease rights for agribusiness are determined in the context of the development of the land market and martial law in Ukraine.

It is concluded that private property right is the most complete right that allows the use of land for agribusiness. At the same time, it has a number of significant limitations: only citizens of Ukraine and

legal entities of Ukraine may be the subjects of ownership of agricultural land; foreign entities will be able to acquire the private property right of agricultural land in Ukraine only after the approval of such a decision in a referendum; agricultural land plots are provided to citizens of Ukraine and legal entities of Ukraine with a certain clearly defined purpose, which the owner does not have the right to change independently.

At the same time, the right to lease is one of the most common legal titles for the use of agricultural land for conducting agribusiness in Ukraine. Its advantages are the absence of restrictions on the circle of tenants and the size of land plots that can be leased for conducting commercial agricultural production. At the same time, additional risks when conducting agribusiness on leased lands may be created by the need to comply with minimum land lease terms and the intended purpose of the land plot; the need to acquire the right to lease (sublease) land use from state or municipally owned lands exclusively through a land auction; the impossibility of purchasing an agricultural land plot by a tenant who is a foreign entity in the event of its sale by the owner.

Key words: land plot; agricultural land plot; land legal relations; right to land; right of ownership of land; right of permanent use of land; right to lease land; obligational rights to land; emphyteusis; right to a land share; commodity agricultural production; agribusiness.

Постановка проблеми. Серед інших країн світу Україна має унікальний природний ресурс – землі сільськогосподарського призначення. Відповідно до статистичних даних на початок війни загальна площа земель в Україні становила 60,4 млн га. З них 70% – 42,4 млн га – землі сільськогосподарського призначення, з яких щорічно оброблялося понад 32 млн га. Кількість чорноземів в Україні є найбільшою в світі та складає 28 млн га [1]. Такий земельний потенціал держави міг би надати істотні конкурентні переваги Україні на світовому аграрному ринку. Проте розвиток товарного сільськогосподарського виробництва, збільшення обсягів іноземного інвестування в аграрний сектор, зростання ролі експорту сільськогосподарської продукції істотно стримуються внаслідок нестабільності відносин у сфері набуття та реалізації прав на використання земельних ділянок для ведення агробізнесу. Особливо це питання загострилося в умовах воєнного стану. Хоча існують і оптимістичні тенденції та законодавчі зрушення в бік вдосконалення правових форм передачі і ефективного використання земель для товарного сільськогосподарського виробництва.

Метою даного дослідження є аналіз історичних та сучасних земельно-правових засад функціонування агробізнесу в Україні з акцентом на порівняльно-правовий аспект переваг і недоліків права власності та права оренди на земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва в умовах розвитку ринку землі та воєнного стану в Україні.

Стан опрацювання проблематики. Проблемам права власності на землю та права оренди землі присвячено численні праці українських вчених-правників, зокрема, Носіка В.В., Шульги М.В., Мірошниченка А.М., Балаценка М.І., Третяка Т.О., Кулинича П.Ф., Дрозд І.В. та багатьох інших. В той же час, порівняльно-правовий аналіз переваг і недоліків права власності та права оренди на земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва в умовах розвитку ринку землі та воєнного стану в Україні не здійснювався.

Виклад основного матеріалу. Однією із особливостей української системи земельних прав є постійне реформування сфери сільськогосподарського землевикористання та ведення агробізнесу, яке розпочалося ще у 1990 роках минулого століття та не завершено до цього часу. На початок 90-х років ХХ ст., коли Україна проголосила вихід із Радянського Союзу та створення незалежної держави (Акт проголошення незалежності України, затверджений Постановою Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 р. № 1427-XII), вся земля перебувала у виключній власності держави та могла надаватися юридичним і фізичним особам виключно на праві користування (постійного або тимчасового). Монополія права державної власності на всі землі на території республіки була характерною саме для радянської системи прав на землю та базувалась на приписах земельного законодавства Радянського Союзу, до складу якого входила Українська РСР з 6 січня 1919 р. до 24 серпня 1991 р.

Необхідність зміни радянської системи землевикористання відповідно до європейських традицій та підходів зумовили започаткування земельної реформи, яка стосувалася усіх земель на території держави. У 1990 р. Верховна Рада України проголосила всі землі в Україні об'єктом земельної реформи, яка офіційно розпочалася з 15 березня 1991 р. (Постанова Верховної Ради Української РСР «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 р.). Завданням цієї реформи було визначено перерозподіл земель з одночасним наданням їх у довічне успадковане володіння громадянам, постійне володіння колгоспам, радгоспам, іншим підприємствам, установам і організаціям, а також у користування з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм

господарювання на землі, формування багатокладної економіки, раціонального використання й охорони земель.

Через два роки Законом України «Про форми власності на землю» від 30 січня 1992 р. поряд з державною було запроваджено колективну (для сільськогосподарських юридичних осіб України) та приватну (для громадян України) форми власності на землю. Всі три форми права власності на землю були законодавчо визнані рівноправними. Скасуванням монополії права державної власності на землю зумовило оновлення земельного законодавства. У березні 1992 р. було прийнято нову редакцію Земельного кодексу України (далі - ЗКУ) та Постанову Верховної Ради України «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі». У ЗКУ 1992 р. було деталізовано механізм здійснення права державної, колективної та приватної власності на землю, визначено порядок безоплатної передачі земель у колективну власність сільськогосподарських юридичних осіб та приватну власність громадян, врегульовано процедуру приватизації земельних ділянок громадянами для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства, садівництва, деталізовано порядок набуття та припинення права постійного користування та права тимчасового користування, у тому числі на умовах оренди, землями сільськогосподарського призначення.

Вперше у ЗКУ 1992 р. було передбачено право кожного члена недержавного сільськогосподарського підприємства на отримання частини земель колективної власності при припиненні відносин членства через механізм визначення середньої земельної частки. Проте всупереч законодавчо закріпленій у зазначеному кодексі юридичній моделі набуття та реалізації права на середню земельну частку членів недержавних сільськогосподарських підприємств, з 1994 р. в Україні розпочалося суцільне розпаювання земель сільськогосподарського призначення шляхом їх поділу на земельні частки (паї) відповідно до указів Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10 листопада 1994 р. та «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» від 8 серпня 1995 р. Паювання земель сільськогосподарського призначення полягало у поділі земель колективної власності недержавних сільськогосподарських підприємств на земельні частки (паї), які обраховувались в умовних кадастрових гектарах. Виділення земельної частки (паю) в натурі із встановленням меж конкретної земельної ділянки було окремою специфічною підставою безоплатного набуття права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення. Незважаючи на недостатнє економічне, соціальне, правове обґрунтування доцільності та ефективності паювання земель, розпаювання земель колективної власності недержавних сільгоспідприємств стало невід'ємною складовою реформування земельних відносин у сільському господарстві України. При цьому законність зазначених вище указів Президента України була досить сумнівною.

З 1 січня 2002 р. набув чинність ЗКУ від 25 жовтня 2001 р., який із багаточисленними змінами і доповненнями діє й зараз. Він визначає права на землю, порядок їх набуття та реалізації, гарантії здійснення цих прав. У ЗКУ вперше було закріплено обмеження прав на землю, передбачено таку нову підставу набуття права на землю як набувальна давність, врегульовано порядок добровільної відмови від прав на землю тощо. Одночасно у Розділі Х «Перехідні положення» чинного ЗКУ було встановлено тимчасові обмеження повноважень власників щодо розпорядження належними їм земельними частками (паями) та земельними ділянками сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, які отримали назву «земельний мораторій». За статистичними даними, під дією мораторію на купівлю-продаж землі перебувало понад 41 млн га [2]. Незважаючи на строковий характер земельного мораторію, у ЗКУ 16 раз вносилися зміни, спрямовані на збільшення тривалості та обсягу первинної заборони.

Істотна тривалість мораторію на відчуження земель для ведення товарного сільськогосподарського виробництва спричинила багато проблем у сфері використання та охорони земель, а саме: домінування орендної форми землекористування у сфері сільськогосподарського виробництва, поява неуспадкованих земельних ділянок та невитребуваних земельних часток (паїв), формування «сірого» ринку сільськогосподарських земель внаслідок укладення незаконних договорів на придбання прав на землю тощо. 22 травня 2018 р. Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) у рішенні по справі «Зеленчук і Цицюра проти України» одноголосно постановив порушення ст. 1 «Захист власності» Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, внаслідок законодавчих обмежень, накладених на позивачів, як на власників землі сільськогосподарського призначення.

31 березня 2020 р. в Україні нарешті було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення», яким передбачається поступове скасування земельного мораторію починаючи з 1 липня 2021 р. Варто звернути

увагу, що одразу після прийняття зазначеного Закону у Верховній Раді України заблокували його підписання. Так, на сайті Парламенту було опубліковано два проекти постанов №№ 2178-10-П, 2178-10-П1 «Про скасування рішення Верховної Ради про прийняття в другому читанні та в цілому як закону проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення (реєстр. № 2178-10 від 10.10.2019 р.)». До моменту розгляду цих постанов підписання законопроекту № 2178-10 було заблоковано як для глави Парламенту, так і для Президента [3]. Крім цього, до окружного адміністративного суду міста Києва було подано заяву про забезпечення позову шляхом встановлення заборони голові Парламенту підписувати закон про ринок землі [4]. В травні 2020 р. до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31 березня 2020 р. та окремих положень Земельного кодексу України, яке так і не було розглянуто Конституційним Судом до сьогодні. Незважаючи на зазначений політичний супротив, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» набув чинності з 1 липня 2021 р. Відповідно з 1 липня 2021 р. дозволяється купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які перебувають у приватній власності громадян України. При цьому необхідно враховувати, що з 1 січня 2024 р. скасована законодавча заборона купівлі-продажу або іншим способом відчуження на користь юридичних осіб земельних ділянок, які перебувають у приватній власності і віднесені до земель для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв).

В українській юридичній літературі серед титулів на земельну ділянку виділяють право власності та право землекористування. Останнє у свою чергу не є цілісною категорією, а являє собою сукупність титулів прав на землю, які можна поділити на види: а) за строком користування – на постійне та тимчасове [5]; б) за платністю – на платне та безоплатне [5]; в) за суб'єктом землекористування – на право землекористування громадян України, право землекористування іноземних громадян, право землекористування осіб без громадянства, право землекористування юридичних осіб тощо [5]; г) за кількістю суб'єктів землекористування – на загальне, відособлене та сумісне користування [6] д) за відношенням до права власності – на первинне та вторинне [6].

Також в Україні поширеним підходом до класифікації є поділ титулів на використання земельних ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва на речові (право власності, право постійного землекористування, емфітевзис) і зобов'язальні (право безоплатного користування земельною ділянкою, рента, спільна діяльність тощо). Щодо права на земельну частку (пай) та права оренди землі, то в юридичній літературі до цього часу немає єдиної позиції на їх правову природу. Деякі вчені вважають право оренди землі суто речовим за нинішнього правового регулювання (Мірошніченко А.М., Балаценко М.І.), інші – суто зобов'язальними (Третяк Т.О. та інші), треті – змішаними (Кулинич П.Ф., Дрозд І.В. та інші).

Таким чином, система правових титулів на використання земель для ведення товарного сільськогосподарського виробництва в Україні зазнала істотної трансформації протягом останніх тридцяти років. Така трансформація полягала у переході від обмеженого переліку титулів на землі сільськогосподарського призначення (право виключної власності держави, право постійного та право тимчасового користування фізичних і юридичних осіб) (станом на 1990 рік) до досить розгалуженої сучасної системи титулів на зазначені землі (право приватної, колективної, комунальної та державної власності, право постійного користування, право оренди (суборенди), право на земельну частку (пай), право емфітевзису, права зобов'язального характеру).

Право власності є найбільш повним правом, яке особа може набувати на земельні ділянки сільськогосподарського призначення. У ст. 78 ЗКУ право власності на землю визначають як право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками. Земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності.

Найбільш цікавим з позиції інвестування у земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення агробізнесу є право приватної власності. Згідно зі ст.ст. 81, 82 ЗКУ власниками земельних ділянок сільськогосподарського призначення можуть бути виключно громадяни України та юридичні особи, засновані громадянами України або юридичними особами України. Громадяни України можуть набувати у власність земельні ділянки сільськогосподарського призначення лише для певного виду такого цільового призначення, зміна якого вимагає погодження із органами державної влади або місцевого самоврядування. Видами такого цільового призначення може бути: ведення товарного сільськогосподарського виробництва, ведення фермерського господарства, ведення особистого селянського господарства, ведення садівництва (детальніше див. Класифікатор

видів цільового призначення земельних ділянок (Додаток 59 до Порядку ведення Державного земельного кадастру від 17 жовтня 2012 р. № 1051). Громадяни України набувають права власності на землю на підставі: а) придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; б) безоплатної передачі із земель державної і комунальної власності; в) приватизації земельних ділянок, що були раніше надані їм у користування; г) прийняття спадщини; ґ) виділення в натурі (на місцевості) належної їм земельної частки (паю).

Також юридичні особи України можуть набувати у власність земельні ділянки для ведення агробізнесу певного цільового призначення – ведення товарного сільськогосподарського виробництва, ведення фермерського господарства, ведення підсобного сільського господарства, для розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції тощо. Юридичні особи, засновані громадянами України або юридичними особами України, можуть набувати у власність земельні ділянки для агробізнесу у разі: а) придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; б) внесення земельних ділянок її засновниками до статутного капіталу; в) прийняття спадщини; г) виникнення інших підстав, передбачених законом.

У ст. 130 ЗКУ встановлена заборона на передачу земель сільськогосподарського призначення у власність іноземцям, особам без громадянства, іноземним юридичним особам та іноземним державам. Крім цього, іноземцям, особам без громадянства та юридичним особам заборонено набувати частки у статутному (складеному) капіталі, акції, паї, членство у юридичних особах (крім як у статутному (складеному) капіталі банків), які є власниками земель сільськогосподарського призначення.

Питання щодо розширення переліку суб'єктів права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення в Україні є досить актуальним як у економічному, так і політичному аспектах. Після тривалих дискусій в українському суспільстві та дебатів у Верховній Раді України в прийнятому 31 березня 2020 р. Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» передбачено, що іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи отримають можливість набувати частки у статутному (складеному) капіталі, акції, паї, членство у юридичних особах, які є власниками земель сільськогосподарського призначення, лише за умови схвалення на референдумі такого рішення. Також набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення юридичними особами, створеними і зареєстрованими за законодавством України, учасниками (засновниками) або кінцевими бенефіціарними власниками яких є особи, які не є громадянами України, може здійснюватися з дня та за умови схвалення такого рішення на референдумі. В Уряді України ще до початку війни анонсували проведення референдуму щодо продажу землі сільськогосподарського призначення іноземцям протягом найближчих 3 років. Однак процедура проведення референдумів врегульована не була. В квітні 2021 р. набув чинності Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 р. Водночас, ні Закон про обіг земель, ні Закон про референдум не дають чіткої вказівки на модель постановки питання для голосування на референдумі, імперативність рішення такого референдуму, його юридичне оформлення тощо.

В ЗКУ встановлені спеціальні приписи на випадок успадкування земель сільськогосподарського призначення іноземними суб'єктами. Так, у ст. 81 та ст. 82 ЗКУ передбачено, що землі сільськогосподарського призначення, прийняті у спадщину іноземцями, особами без громадянства, іноземними юридичними особами, протягом року підлягають відчуженню. Необхідно зазначити, що земельне законодавство тривалий час не врегульовувало порядок такого примусового відчуження успадкованих земель сільськогосподарського призначення. Тому приписи земельного законодавства про примусове відчуження земель сільськогосподарського призначення, успадкованих іноземцями, практично не застосовувалися на практиці.

З 1 липня 2021 р. процедура примусового відчуження успадкованих іноземними суб'єктами земель сільськогосподарського призначення була деталізована. Відповідно до ст. 145 ЗКУ в новій редакції якщо до особи переходить право власності на земельну ділянку, яка не може набуватися нею у власність, ця ділянка підлягає відчуженню її власником протягом року з моменту переходу такого права. У разі якщо відповідно до закону власник земельної ділянки зобов'язаний відчужити її протягом певного строку і земельна ділянка не була відчужена ним протягом такого строку, така ділянка підлягає конфіскації за рішенням суду у порядку ст. 145 ЗКУ. В умовах воєнного стану даний вид конфіскації широко застосовується до громадян країни-агресора, які не виконали у встановлений строк обов'язку відчуження.

З 1 липня 2021 р. в Україні розпочалося поступове скасування мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення в порядку та із обмеженнями, визначеними Законом України від 31 березня 2020 р., а саме: а) встановлено заборону на відчуження земельних ділянок

сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності; б) дозволялася купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які перебували у приватній власності лише громадян України; в) до 1 січня 2024 р. загальна площа земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власності громадянина України не могла перевищувати ста гектарів; г) до 1 січня 2024 р. заборонялася купівля-продаж або відчуження в інший спосіб на користь юридичних осіб земельних ділянок приватної власності, які віднесені до земель для ведення товарного сільгоспвиробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв) за певними виключеннями; д) до 1 січня 2030 р. ціна продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, виділених в натурі власникам земельних часток (паїв), не може бути меншою за їх нормативну грошову оцінку.

В умовах більш ніж двадцятирічної дії земельного мораторію, право орендного землекористування стало найбільш поширеною в Україні правовою підставою для використання земель сільськогосподарського призначення. Такою залишається і в умовах воєнного стану.

Спеціальним законом, який спрямований на регулювання особливостей оренди земельних ділянок, є Закон України «Про оренду землі» в редакції від 3 жовтня 2003 р. За ст. 1 цього Закону оренда землі – це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для проведення підприємницької та інших видів діяльності.

Оренда земель як правовий титул на використання земельних ділянок для ведення агробізнесу має ряд характерних ознак, серед яких можна назвати наступні. Насамперед, за суб'єктом складом право орендного землекористування є більш широким, ніж право приватної власності, оскільки його можуть набувати будь-які фізичні чи юридичні особи. Будь-яких обмежень для іноземних суб'єктів у набутті права оренди земель сільськогосподарського призначення українське законодавство не містить.

Українським законодавством не обмежуються розміри земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які можуть надаватися для ведення товарного сільськогосподарського виробництва. Такі розміри визначаються за згодою орендаря і орендодавця та фіксуються у договорі оренди.

Земельні ділянки надаються в оренду лише із певним цільовим призначенням (як правило, для ведення товарного сільськогосподарського виробництва). Цільове призначення фіксується у договорі оренди земельної ділянки і не може бути змінено на розсуд орендаря. Використання земельної ділянки не за цільовим призначенням є підставою для дострокового розірвання договору оренди.

Право орендного землекористування є строковим. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про оренду землі» строк дії договору оренди землі визначається за згодою сторін, але не може перевищувати 50 років. При цьому необхідно враховувати, що в українському законодавстві встановлені також мінімальні строки оренди земель сільськогосподарського призначення: а) не менше як 7 років при передачі в оренду земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства, особистого селянського господарства; б) не менше як 10 років при передачі в оренду для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства, особистого селянського господарства земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які є земельними ділянками меліорованих земель і на яких проводиться гідротехнічна меліорація. На думку експертів в галузі земельних відносин, таке встановлення мінімального строку оренди земель сприятиме залученню інвестицій в сільське господарство, будівництву меліоративних систем, використанню тривалих сівозмін та зменшенню хімізації [7]. В той же час, такі зміни в земельному законодавстві у 2015 (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12 лютого 2015 р.) та 2016 роках (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення мінімального строку оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення, на яких проводиться гідротехнічна меліорація» від 20 вересня 2016 р.) виключають можливість набути право оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення на короткий період, наприклад, для розміщення пасіки, випасання худоби, збирання врожаю тощо. Також власники та землекористувачі не можуть передати земельні ділянки сільськогосподарського призначення на короткий період у користування третім особам у разі виникнення обставин, які унеможливають їх використання впродовж певного періоду часу, що може призвести до погіршення стану земель [8]. Проте в умовах воєнного стану саме такі обставини було враховано і у п. 27 Розділу X ЗКУ передбачено ряд випадків короткострокової оренди, зокрема, і земель для товарного сільськогосподарського виробництва: згідно з пп. 1 було поновлено *на один рік* без волевиявлення сторін відповідних договорів і без внесення відомостей про поновлення договору до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно в

тому числі договори оренди, строк користування земельними ділянками щодо яких закінчився після введення воєнного стану до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель», щодо земельних ділянок сільськогосподарського призначення; згідно з пп. 8 землекористувачі, які використовують земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної, комунальної власності на праві постійного користування (крім державних, комунальних підприємств, установ, організацій), емфітевзису, можуть передавати такі земельні ділянки в оренду *строком до одного року* для ведення товарного сільськогосподарського виробництва; у пп. 9 орендарі, суборендарі земельних ділянок сільськогосподарського призначення усіх форм власності можуть передавати *на строк до одного року* належне їм право оренди, суборенди іншій особі для використання земельної ділянки за цільовим призначенням без згоди власника земельної ділянки на підставі письмового договору про передачу права землекористування між землекористувачем та особою, якій передається право користування земельною ділянкою.

Право орендного землекористування оформлюється договором оренди землі. Договір оренди землі укладається у письмовій формі і за бажанням однієї із сторін може бути посвідчений нотаріально. Типова форма договору оренди землі затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2004 р. № 220. Договір оренди землі має містити три істотні умови, без досягнення згоди щодо яких він не вважається укладеним. Такими умовами є: об'єкт оренди (кадастровий номер, місце розташування та розмір земельної ділянки); дата укладення та строк дії договору оренди; орендна плата із зазначенням її розміру, індексації, способу та умов розрахунків, строків, порядку її внесення і перегляду та відповідальності за її несплату. За згодою сторін у договорі оренди землі можуть зазначатися інші умови.

Згідно із приписами земельного законодавства орендована земельна ділянка або її частина може передаватися орендарем у суборенду без зміни цільового призначення, якщо це передбачено договором оренди або за письмовою згодою орендодавця. З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності використання земель сільськогосподарського призначення державної власності» від 27 липня 2023 р. було створено правові та організаційні умови для ринку права суборенди зазначених земель. В першу чергу, цей механізм розрахований на сферу аграрного бізнесу. Земельні торги (аукціони) з передачі в суборенду державних сільськогосподарських земель розпочалися 1 жовтня 2024 р. і успішно проводяться ТОВ «Державний земельний банк», Фондом державного майна України на платформі Prozorro [9].

Право оренди та право суборенди земельної ділянки підлягає державній реєстрації. Така реєстрація здійснюється в порядку, передбаченому для речових прав. В українській правовій науці обґрунтована думка про спотворення зобов'язального характеру права орендного землекористування та невиправдане його перетворення у право речове внаслідок невиправданої деталізації порядку його набуття і реалізації та необхідності його державної реєстрації [10]. В той же час, слід відмітити, що законодавцем, на нашу думку, здійснюються спроби запровадити оренду землі зобов'язального характеру, як, наприклад, у ст. 8-3 «Особливості передачі в оренду земельної ділянки особою, яка використовує її на праві емфітевзису» Закону України «Про оренду землі». Ще більше рис зобов'язальної оренди міститься у п.п. 2, 8, 9 п. 27 Розділу X ЗКУ щодо передачі земельної ділянки в оренду у період, коли функціонування Державного земельного кадастру призупинено на всій території України. Ці спрощення зроблені саме для земель сільськогосподарського призначення, а окремі тільки для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

Законодавством України передбачені особливості набуття і реалізації права оренди на земельні ділянки, розташовані у масиві земель сільськогосподарського призначення. Відповідно до ст. 8-2 Закону України «Про оренду землі» власники та орендарі земельних ділянок сільськогосподарського призначення, розташованих у масиві земель сільськогосподарського призначення, на період дії договору оренди можуть обмінюватися належними їм правами користування земельними ділянками шляхом взаємного укладання між ними договорів оренди, суборенди відповідних ділянок. Укладення договору суборенди у такому разі не потребує згоди орендодавця, при цьому орендар залишається відповідальним перед орендодавцем за виконання договору оренди.

Право орендного землекористування є платним. Орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою згідно з договором оренди землі орендну плату за землю, розмір, умови і строки внесення якої встановлюються за згодою сторін у договорі оренди, крім строків внесення орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, які встановлюються відповідно до Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р. Орендна плата справляється у грошовій

формі. За згодою сторін розрахунки щодо орендної плати за землю можуть здійснюватися у натуральній формі. Розрахунок у натуральній формі має відповідати грошовому еквіваленту вартості товарів за ринковими цінами на дату внесення орендної плати. Розрахунки щодо орендної плати за земельні ділянки, що перебувають у державній і комунальній власності, здійснюються виключно у грошовій формі. Враховуючи практичну відсутність земельного ринку в Україні внаслідок багаторічної дії земельного мораторію, розміри орендної плати за землі сільськогосподарського призначення були невеликими. За підсумками 2019 року середня оренда плати один гектар сільськогосподарських земель становила 3518 грн., тобто приблизно 100 євро [11]. Але в умовах воєнного стану та відкриття ринку земель ця цифра значно зросла.

Орендар, який належним чином виконував свої обов'язки, по завершенню строку договору оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення має право на: а) поновлення договорів оренди землі, яке здійснюється в порядку, передбаченому у ст. 126-1 ЗК України; б) переважне право на укладення договору оренди землі на новий строк, порядок реалізації якого врегульований у ст. 33 Закону України «Про оренду землі».

Крім цього, у ст. 9 Закону України «Про оренду землі» закріплено переважне право орендаря на отримання орендованої земельної ділянки у власність у разі продажу цієї земельної ділянки, за умови, що він сплачує ціну, за якою вона продається, а в разі продажу на аукціоні – якщо його пропозиція є рівною з пропозицією, яка є найбільшою із запропонованих учасниками аукціону. При цьому необхідно звернути увагу, що земельну ділянку сільськогосподарського призначення може набувати у власність лише той орендар, який може бути суб'єктом права приватної власності на такі землі. Тобто, орендарі, які є іноземними суб'єктами, таке право не набувають.

Висновки. Таким чином, право приватної власності на землі сільськогосподарського призначення в Україні є найбільш повним правом, яке дає можливість використовувати землю для агробізнесу. Водночас воно має ряд істотних обмежень: а) суб'єктами права власності на землю сільськогосподарського призначення можуть бути лише громадяни України та юридичні особи України; б) іноземні суб'єкти зможуть набувати право приватної власності на землі сільськогосподарського призначення в Україні лише після схвалення такого рішення на референдумі; в) до 1 липня 2021 р. в Україні діяв мораторій на відчуження земельних ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського та особистого селянського господарства і земельних часток (паїв), при цьому остаточні обмеження були зняті лише з 1 січня 2024 р.; г) земельні ділянки сільськогосподарського призначення надаються громадянам України та юридичним особам України із певним чітко визначним цільовим призначенням, самостійного змінювати яке власник не має права; д) в Україні землі сільськогосподарського призначення підлягають особливій правовій охороні.

В той же час, право оренди є одним із найбільш поширених правових титулів на використання земель сільськогосподарського призначення для ведення агробізнесу в Україні. Його перевагами є відсутність обмежень щодо кола орендарів та розмірів земельних ділянок, які можуть бути орендовані для ведення товарного сільськогосподарського виробництва. Водночас додаткові ризики при веденні агробізнесу на орендованих земельних ділянках може створювати потреба дотримуватись мінімальних строків оренди земель сільськогосподарського призначення та цільового призначення земельної ділянки; необхідність набувати право орендного (суборендного) землекористування із земель державної чи комунальної власності виключно через земельний аукціон; неможливість викупу земельної ділянки сільськогосподарського призначення орендарем, який є іноземним суб'єктом, у випадку продажу її власником.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Інфографіка: Структура українських земель та співвідношення кількості чорноземів в Україні та інших європейських країнах. Електронний ресурс. URL: <https://land.gov.ua/info/infografika-struktura-ukrainskykh-zemel-ta-spivvidnoshennia-kilkosti-chornozemiv-v-ukraini-ta-inshykh-ievropeiskykh-krainakh>.
2. Зануда А. Земля України: скільки її, кому належить і хто на ній працює. BBC News. Ukraine. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-50223336>.
3. У Раді заблокували підписання закону про ринок землі. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/rade-zablokirovali-podpisanie-zakona-rynke-1585646675.html>.
4. Закон про землю хочуть заблокувати через суд. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/04/3/658945>.
5. Мірошніченко А.М. Земельне право України: підручник. Київ. Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. С. 233.
6. Шульга М.В. Право землекористування та його види. Земельне право України: підручник / В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга. К: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. С. 189.

7. Стратегія секторної конкурентоспроможності для України – фаза III: Політика щодо інвестування у сільське господарство: Україна. URL: http://www.oecd.org/globalrelations/Agricultural_Investment_Policies_Ukraine_UKR.pdf.
8. Юрченко Е.С. Право сільськогосподарського землекористування в Україні: теоретичні та практичні аспекти: монографія. Київ. Алерта, 2019. 234 с. С. 124-125.
9. Розвивай власний аграрний бізнес. URL: <https://landbank.spfu.gov.ua>.
10. Мірошніченко А. Зобов'язальні права користування земельною ділянкою. Право України. 2012. № 7, с. 40–49.
11. Вінокуров Я. Opendatabot: кількість аукціонів з оренди сільгоспземель за 3 роки зростає вдвічі. URL: <https://hromadske.ua/posts/opendatabot-kilkist-aukcioniv-z-orendi-silgospzemel-za-3-roki-zrosla-vdvichi>.

УДК 630.9:349.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.7>

ВІДШКОДУВАННЯ ВТРАТ ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА: ЗАКОНОДАВЧІ НОВЕЛИ

Корнієнко А.С.,*доктор юридичних наук, професор,
доцент кафедри земельного та аграрного права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого***Ігнатенко І.В.,***кандидат юридичних наук,
доцент кафедри земельного та аграрного права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого***Мельник Н.О.,***кандидат юридичних наук,
асистент кафедри земельного та аграрного права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Корнієнко А.С., Ігнатенко І.В., Мельник Н.О., Відшкодування втрат лісогосподарського виробництва: законодавчі новели.

Вказується, інститут відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, запроваджений ще за радянської доби, останнім часом зазнав суттєвих змін. Стаття присвячена новелам законодавства у сфері відшкодування втрат лісогосподарського виробництва. Відшкодування таких втрат пов'язане зі зменшення площі земель лісогосподарського призначення, що зумовлює необхідність залучення до лісогосподарського виробництва компенсуючих площ або покращення якості існуючих земель. Втрати лісогосподарського виробництва, зумовлені вилученням (викупом) лісових земель та чагарників підлягають відшкодуванню та зараховуються до відповідних бюджетів у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України.

В статті розглядаються різні "іпостасі" категорії "відшкодування втрат лісогосподарського виробництва". Передовсім наголошується, що відшкодування втрат виступає окремою функцією державного управління землями. Водночас ця категорія виконує землеохоронну роль відповідно до положень Земельного кодексу України. Окрім того компенсація втрат - це самостійна складова економіко-правового механізму у галузі земельних відносин, тобто виступає в якості окремого засобу майнового характеру, який спрямований, з одного боку, на створення фінансової основи для виконання державних функцій у галузі земельних відносин, а з іншого - на стимулювання економічними засобами раціонального використання та охорони земель.

Звертається увага, що одна із основних законодавчих новел інституту відшкодування втрат стосується забезпечення реального виконання зацікавленою особою (громадянином або юридичною особою), яка змінює цільове призначення земельної ділянки лісогосподарського призначення, зайнятої лісом або чагарником, зобов'язання щодо компенсації втрат лісогосподарського виробництва протягом шести місяців. З цією метою використовується гарантія банку, іншої фінансової установи або страхової організації як спосіб забезпечення виконання зобов'язання у сфері земельних відносин.

Окремо досліджується відшкодування втрат як специфічна правова форма економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, якій притаманні специфічні ознаки.

Ключові слова: відшкодування втрат лісогосподарського виробництва - елемент економіко-правового механізму у сфері земельних відносин; економічне стимулювання; правова форма економічного стимулювання; звільнення від відшкодування втрат лісогосподарського виробництва; гарантії відшкодування втрат.

Korniyenko A.S., Ignatenko I.V., Melnyk N.O. Compensation for forestry production losses: legislative innovations.

It is indicated that the institution of compensation for losses in agricultural and forestry production, introduced during the Soviet era, has recently undergone significant changes.

The article is dedicated to legislative innovations in the field of compensation for forestry production losses. Compensation for such losses is related to the reduction of the area of forestry land, which necessitates the involvement of compensatory areas or the improvement of the quality of existing lands for

forestry production. Forestry production losses caused by the withdrawal (redemption) of forest lands and shrubs are subject to compensation and are credited to the relevant budgets in the manner determined by the Budget Code of Ukraine.

The article examines different «hypostases» of the category «compensation for forestry production losses.» First and foremost, it is emphasized that compensation for losses acts as a separate function of state land management. At the same time, this category performs a land protection role in accordance with the provisions of the Land Code of Ukraine. In addition, loss compensation is an independent component of the economic and legal mechanism in the field of land relations, meaning it acts as a separate property-based tool, which is aimed, on the one hand, at creating a financial basis for the performance of state functions in the field of land relations, and on the other hand, at stimulating the rational use and protection of lands through economic means.

Attention is drawn to one of the main legislative innovations of the institution of loss compensation, which concerns ensuring the actual fulfillment of the obligation by an interested person (a citizen or a legal entity) who changes the designated purpose of a forestry land plot occupied by forest or shrubs, to compensate for forestry production losses within six months. For this purpose, a guarantee from a bank, other financial institution, or insurance company is used as a way to secure the fulfillment of the obligation in the field of land relations.

The compensation for losses is separately studied as a specific legal form of economic stimulation for the rational use and protection of lands, which has specific features.

Key words: compensation for forestry production losses - an element of the economic and legal mechanism in the field of land relations; economic stimulation; legal form of economic stimulation; exemption from compensation for forestry production losses; guarantees for loss compensation.

Постановка проблеми. Інститут відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, запроваджений ще за радянської доби, останнім часом зазнав суттєвих змін.

Тривалий час правова регламентація відносин у сфері відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва здійснювалася паралельно. Достатньо сказати, що підстави виникнення відшкодування названих втрат закон фактично отожднював, закріплюючи їх в одній статті Земельного кодексу. Вони мали однакову мету – створювались законодавцем певні перепони, запроваджувалися відповідні механізми, які «обмежували апетити» юридичних і фізичних осіб, зацікавлених в отриманні в користування чи набуття у власність відповідно земель сільськогосподарського або лісогосподарського призначення.

Законодавчі зміни щодо відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва полягають у тому, що згідно із Законом України № 2698 від 19.10.2022р. відповідні положення глави 36 Земельного кодексу України втратили чинність [1]. Ця глава має нині назву «Відшкодування втрат лісогосподарського виробництва». Такий крок законодавця юридичною спільнотою сприймається критично. В умовах повномасштабної агресії російської федерації значні площі сільськогосподарських земель виявилися замінованими чи забрудненими вибухонебезпечними речовинами або ж їхній стан суттєво погіршився. У зв'язку з цим цілком очевидно постає потреба у збереженні площі земель сільськогосподарського призначення хоча б до тих пір, поки не будуть відновлені занедбані російською агресією сільськогосподарські землі.

Правовий інститут відшкодування втрат передбачений чинним Земельним кодексом України лише щодо земель лісогосподарського призначення. Його основним завданням виступає забезпечення раціонального використання і охорони цих земель, а також компенсації суспільству негативних наслідків соціально-економічного та екологічного характеру, спричинених внаслідок скорочення площ використовуваних земель лісогосподарського призначення та пов'язаних з цим втрат у навколишньому природному середовищі. Відшкодування таких втрат спрямоване на усунення негативних наслідків передовсім для довкілля з урахуванням тих функцій, які виконують лісові землі, а також для земельного фонду держави та власників земельних ділянок і землекористувачів.

Мета дослідження: аналіз законодавчих новел, внесених до глави 36 "Відшкодування втрат лісогосподарського виробництва" Земельного кодексу України Законом № 2698-IX від 19.10.2022р. та оновленого Порядку визначення втрат лісогосподарського виробництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 09 червня 2023 року № 588.

Стан опрацювання проблематики. Правові проблеми відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва були предметом дослідження П.Ф. Кулинич, Т.В. Лісової, В.В. Носіка, Л.Б. Корсун-Цуркан, М.В. Шульги та ін. Правові засади відшкодування таких втрат було присвячене дисертаційне дослідження Н.О. Мельник. Проте новели правової регламентації відносин щодо відшкодування втрат лісогосподарського виробництва поки що не отримали свого аналізу. Водночас зазначимо, що питання, яке стосується правового режиму земель лісогос-

подарського призначення (передовсім їхнього стану) та органічно пов'язаних з ними лісів (лісової рослинності), з урахуванням наслідків повномасштабної агресії російської федерації видається вкрай актуальним.

Виклад основного матеріалу. Категорія "втрати лісогосподарського виробництва" – явище багатогранне. По-перше, відшкодування втрат лісогосподарського виробництва виступає окремим різновидом майнової відповідальності, який передбачає компенсацію заподіяної шкоди. Практичну реалізацію цього заходу до юридичної відповідальності можна віднести, як підкреслює А.М. Мірошніченко, "з певною долею умовності через те, що він може застосовуватися у разі вчинення земельних правопорушень, а кошти, які надходять на відшкодування втрат, спрямовуються на відновлення земельно-ресурсного потенціалу держави в цілому" [2, с. 397]. По-друге, вони виконують землеохоронну роль відповідно до статті 164 Земельного кодексу України, забезпечуючи захист лісових земель та чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб. По-третє, відшкодування втрат виступає складовою економіко-правового механізму у галузі земельних відносин. Сутність останнього полягає у стягненні плати як компенсації зменшення площі земель, які використовуються у лісогосподарському виробництві. Втрати лісогосподарського виробництва виражаються в скороченні або незворотній втраті площ лісових земель та чагарників, викликаному їх вилученням (випуком) для використання з метою, що не пов'язана з веденням лісового господарства. Закріплена законом необхідність відшкодувати втрати лісогосподарського виробництва змушує осіб, зацікавлених у відведенні земельних ділянок за рахунок земель лісогосподарського призначення, шукати та розглядати альтернативні варіанти, які не пов'язані з виведенням із обороту лісових земель та чагарників. При цьому зазначимо, що кошти, які надходять на відшкодування втрат, виступають джерелом фінансування заходів з поліпшення якісного стану земель. Втрати лісогосподарського виробництва відшкодовуються з метою збереження рівня лісогосподарського виробництва шляхом відновлення площ лісових земель та чагарників, а також їх якісного стану.

Розглядаючи відшкодування втрат лісогосподарського виробництва як елемент, складову економіко-правового механізму у галузі земельних відносин, звернемо увагу на те, що норми цього інституту спрямовані також і на економічне стимулювання використання та охорони земель. Йдеться, зокрема про звільнення від відшкодування втрат лісогосподарського виробництва осіб (громадян та юридичних осіб), які використовують отримані земельні ділянки для здійснення діяльності, яка забезпечує публічні інтереси. Коло таких осіб закріплене ст. 208 Земельного кодексу України і воно постійно розширюється. Названа стаття в редакції Закону України № 3948-IX від 04.09.2024р. [6] встановлює, наприклад, що від компенсації втрат лісогосподарського виробництва звільняються, в тому числі, Збройні Сили України, інші утворені відповідно до законів України військові формування, Міністерство оборони України, розвідувальні органи України, Служба безпеки України, а також військові частини, військові навчальні заклади, підприємства, установи та організації, що перебувають у сфері управління зазначених органів та/або входять до структури Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, у разі віднесення земельних ділянок до земель оборони використання їх для забезпечення діяльності зазначених органів, розміщення військових частин, військових навчальних закладів, підприємств, установ і організацій, що перебувають у сфері управління зазначених органів та/або входять до структури Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

Слід звернути увагу на те, що правові приписи, присвячені регулюванню відшкодування втрат лісогосподарського виробництва, зосереджені в розділі VII "Управління в галузі використання і охорони земель", тобто ця правова категорія виконує роль управлінської функції у сфері земельних відносин. Розглядаючи компенсацію втрат лісогосподарського виробництва в якості складової економіко-правового механізму у галузі земельних відносин, який в юридичній літературі визначається як система засобів майнового характеру, що спрямовані, з одного боку, на створення фінансової основи для виконання функцій держави у галузі земельних відносин, а з іншого – на стимулювання економічними засобами раціонального використання, охорони та відтворення земель, наголосимо, що до складу цього механізму входять: 1) плата за землю; 2) засоби економічного стимулювання раціонального використання, відтворення та охорони земель; 3) відшкодування втрат лісогосподарського виробництва; 4) запровадження платних управлінських (адміністративних) послуг у галузі земельних відносин; 5) засоби, спрямовані на розподіл та витрачання коштів для забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель [2].

Одна з основних законодавчих новел інституту відшкодування втрат лісогосподарського виробництва полягає в тому, що реальне виконання особою, яка змінює цільове призначення земельної ділянки, зайнятої лісом або чагарником, зобов'язання щодо компенсації втрат лісогосподарського виробництва протягом шести місяців забезпечується гарантією банку, іншої фінансової установи або страхової організації.

Гарантія як спосіб забезпечення виконання зобов'язання фізичною або юридичною особою, яка має компенсувати заподіяні втрати - це цивільно-правова категорія. Її застосування унормоване положеннями статей Цивільного кодексу України.

Механізм реалізації названих цивільно-правових норм започатковується повідомленням на адресу банку, іншої фінансової установи, або страхової організації (гаранта) про настання підстав для відшкодування втрат лісгосподарського виробництва. Таке повідомлення про зміну цільового призначення земельної ділянки лісгосподарського призначення із вказанням її кадастрового номеру та місця розташування підписується Державним кадастровим реєстратором та адресується гаранту. Цим повідомленням Державний кадастровий реєстратор доводить до відома гаранта (банка, іншої фінансової установи, страхової організації) про настання підстав для відшкодування втрат лісгосподарського виробництва, зобов'язання яких забезпечено гарантією, виданою органом, що здійснює ведення Державного земельного кадастру [3].

Із набранням чинності постанови Кабінету Міністрів України від 09 червня 2023р. № 588 «Про затвердження Порядку визначення втрат лісгосподарського виробництва», прийнятої на розвиток положень глави 36 Земельного кодексу України, процедура визначення та відшкодування втрат лісгосподарського виробництва зазнала певних змін [4].

Зазначимо передовсім, що чинний Порядок, реалізуючи положення статті 207 Земельного кодексу України, підкреслює обов'язковість відшкодування втрат лісгосподарського виробництва, спричинених вилученням лісових земель і чагарників, залишає відкритим питання про можливість або обов'язковість компенсації таких втрат, спричинених викупом лісових земель і чагарників. Відомо, що згідно з частиною 2 статті 56 Земельного кодексу України замкнені земельні ділянки лісгосподарського призначення площею до 5га можуть бути безоплатно або за плату передані у власність громадянам та юридичним особам у складі селянських, фермерських та інших господарств. Видається, що в будь-якому випадку вилучення чи викупу лісових земель і чагарників для використання їх у цілях, не пов'язаних із веденням лісового господарства, мають відшкодовуватися втрати лісгосподарського виробництва. При цьому не повинно бути різниці у разі вилучення (викупу) лісових земель і чагарників залежно від того, в якому порядку вилучаються ці землі (у примусовому, коли припинення права користування відбувається як реакція на вчинене правопорушення, або припинення даного права відбувається в добровільному порядку). Варто також підкреслити, що процедура відшкодування втрат лісгосподарського виробництва має бути обов'язковою незалежно від форми власності на ці землі.

Важливого значення набуває питання, яке стосується об'єкта (лісових земель та чагарників), щодо якого має відбуватися відшкодування втрат. Порядок закріплює невичерпний перелік різновидів лісових земель і чагарників, до складу якого входять: вкриті лісовою рослинністю землі, землі, зайняті незімкнутими лісовими культурами, лісових розсадників, плантацій, рідколісся, згарищ, загиблих насаджень, зрубів, галявин, лісових шляхів, просік, протипожежних розривів тощо. Підкреслимо, що чинний Порядок визначення втрат лісгосподарського виробництва усунув відмінності, які спостерігалися між положеннями змісту раніше діючого Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 р. № 1279 і частиною першою ст. 208 Земельного кодексу України. Названа норма передбачала закритий перелік випадків звільнення від відшкодування втрат, який не міг бути змінений або розширений у названій постанові від 17.11.1997 р. Відповідно до ч. 5 ст. 207 Земельного кодексу втрати визначалися в Порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, тобто уряд мав встановлювати лише порядок обрахунку втрат, а не підстави звільнення від їх відшкодування. Отже положення постанови Кабінету Міністрів України, фактично суперечили Земельному кодексу України. Оновлений Порядок відшкодування втрат не містить підстав їх відшкодування, а частина 1 статті 208 Земельного кодексу України передбачила відкритий перелік випадків звільнення від відшкодування втрат.

Зазначимо, що відшкодування втрат лісгосподарського виробництва виступає окремою правовою формою економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель. Відомо, що саме правова форма, з одного боку, як внутрішня структура, а з іншого - як спосіб організації змісту виступає зовнішньою оболонкою усіх правових явищ. Невипадково представники загальнотеоретичної правової доктрини підкреслюють, що правова форма відображає собою правову реальність.

В юридичній літературі зазвичай виділяють внутрішню і зовнішню правові форми і підкреслюють, що зовнішня правова форма віддзеркалює зв'язок права з такими неправовими явищами, які потребують юридичного регулювання. Водночас сутність зовнішньої юридичної форми діяльності вбачають у способах існування і зовнішнього вираження її змісту. Отже такими способами вираження змісту юридичної діяльності є правові норми, включені до нормативно-правових актів, що унормовують відповідну діяльність. На думку О. Максимчук, під зовнішньою правовою формою економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель слід розуміти сукупність правових норм, закріплених в правових актах, які регламентують, зокрема порядок здійснення заходів, передбачених ст. 205 Земельного кодексу України. Натомість авторка вважає, що внутрішньою правовою формою економіч-

ного стимулювання раціонального використання та охорони земель доцільно вважати врегульований нормами права спосіб організації, саму процедуру здійснення заходів, передбачених ст. 205 Земельного кодексу України [5, с. 81-82].

Відшкодування втрат лісгосподарського виробництва теж спрямоване на економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель. Це окрема правова форма економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель характеризується наступними ознаками: 1) положення ст.ст. 207–209 Земельного кодексу України, в яких визначаються елементи внутрішньої форми; 2) суб'єктами економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель виступають уповноважені органи виконавчої влади; 3) об'єктами стимулюючого впливу виступають громадяни та юридичні особи, які згідно зі ст. 208 Земельного кодексу України звільняються від відшкодування втрат лісгосподарського виробництва; 4) умови стимулювання - здійснення такого використання земельних ділянок, яке забезпечує публічні інтереси (для будівництва шкіл, дошкільних закладів, державних закладів охорони здоров'я, реабілітаційних установ для осіб з інвалідністю і дітей з інвалідністю, розміщення індустріальних (промислових) парків, інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції тощо); 5) серед засобів стимулювання, які використовуються для досягнення кінцевої мети – раціонального використання та охорони земель - звільнення від відшкодування втрат лісгосподарського виробництва.

Висновки. Оновлення комплексу нормативно-правових актів, які присвячені регламентації відносин щодо відшкодування втрат лісгосподарського виробництва та закріплюють елементи форми економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель лісгосподарського призначення свідчить про те, що звільнення від компенсації втрат лісгосподарського виробництва поряд із іншими засобами, передбаченими ст. 205 Земельного кодексу України, відіграє важливу роль і виступає особливим засобом в механізмі економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України № 2698 від 19.10.2022 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2698-20#Text> (дата звернення 20.08.2025).
2. Мірошніченко А.М. Земельне право України. Курс лекцій. Київ: Юрінком Інтер. 2020. 544 с.
3. Додаток № 61 до Порядку ведення Державного земельного кадастру. Порядок доповнено додаток № 61 згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 821 від 28.07.2021р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051%D0%B1-2012-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.08.2025).
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 09 червня 2023р. № 588 «Про затвердження Порядку визначення втрат лісгосподарського виробництва». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.08.2025).
5. Максимчук О. Правова форма економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель: поняття та види / Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2019. № 20. 86 с.
6. Закон України № 3948-IX від 04.09.2024 р «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізму забезпечення землями сил оборони». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3948-20#Text> (дата звернення 20.08.2025).

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.8>

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПРИРОДООХОРОННИХ ТЕРИТОРІЙ КАНАДИ ЯК ОСНОВИ ЗБЕРЕЖЕННЯ І ВІДНОВЛЕННЯ БІОРІЗНОМАНІТТЯ

Красіліч Н.Д.,

кандидат юридичних наук, доцент,

старший науковий співробітник

Інституту держави і права

ім. В.М. Корецького НАН України

ORCID: 0000-0002-8116-9515

Красіліч Н.Д. Правові засади функціонування системи природоохоронних територій Канади як основи збереження і відновлення біорізноманіття.

Стаття присвячена дослідженню правових засад функціонування системи природоохоронних територій Канади як важливого інструмента забезпечення збереження та відновлення біорізноманіття. Розглянуто основні нормативно-правові акти, що регулюють створення, управління та охорону заповідних територій, зокрема *Canada National Parks Act*, *Canada Wildlife Act*, *Species at Risk Act*, *Canada National Marine Conservation Areas Act* та акти провінційного рівня. Визначено роль урядових структур, передусім Агенції Парків Канади, у формуванні цілісної мережі охоронюваних земель і морських просторів. Підкреслено значення міжнародних зобов'язань Канади, включно з участю у Конвенції про біологічне різноманіття та імплементацією *Kunming–Montréal Global Biodiversity Framework*, що задає орієнтири для розширення площі природоохоронних територій та інтеграції екосистемного підходу. Зроблено акцент на багаторівневій структурі правового регулювання, що поєднує федеральне, провінційне та територіальне законодавство, а також акти органів місцевого самоврядування й інструменти спільного управління з корінними народами.

Аналіз показує, що канадська система відзначається багаторівневістю, поєднанням федеральних і провінційних механізмів, а також високим рівнем інституційної координації. Особливістю даної системи є розгалужена категоризація територій – від національних парків і заповідників дикої природи до морських охоронних зон, що дає змогу враховувати різні аспекти природоохоронних пріоритетів. Водночас відзначено виклики, пов'язані з тиском урбанізації, ресурсної експлуатації та кліматичних змін, які зумовлюють потребу посилення правового регулювання та розширення екосистемного менеджменту. Встановлено, що канадська модель забезпечує поєднання охорони природних комплексів, розвитку екотуризму та виконання міжнародних зобов'язань, зокрема у межах Конвенції про біологічне різноманіття та Глобальної рамкової угоди Куньмін–Монреаль.

Зроблено висновок, що канадський досвід формування нормативно-правової бази для природоохоронних територій має вагоме значення не лише для внутрішньої екологічної політики, але є також цінним орієнтиром для реформування природоохоронного законодавства України у контексті гармонізації з правом ЄС та розбудові національної стратегії збереження біорізноманіття.

Ключові слова: природоохоронні території, національні парки, біорізноманіття, правові засади, міжнародні зобов'язання, екосистемний підхід, охорона дикої природи, морські охоронні зони.

Krasilich N.D. Legal foundations of the functioning of Canada's protected areas system as a basis for the conservation and restoration of biodiversity.

The article is devoted to the study of the legal foundations of the functioning of Canada's system of protected areas as an essential tool for conserving and restoring biodiversity. The main legislative acts governing the establishment, management, and protection of conservation areas are examined, including the *Canada National Parks Act*, *Canada Wildlife Act*, *Species at Risk Act*, *Canada National Marine Conservation Areas Act*, as well as provincial legislation. The role of governmental institutions, primarily Parks Canada, in shaping an integrated network of protected land and marine areas is defined. Emphasis is placed on the importance of Canada's international commitments, including participation in the Convention on Biological Diversity and the implementation of the *Kunming–Montréal Global Biodiversity Framework*, which sets clear targets for the expansion of protected areas and the integration of the ecosystem-based approach.

The analysis shows that the Canadian system is characterized by multi-level governance, combining federal and provincial mechanisms, as well as a high degree of institutional coordination. A distinctive

feature of this system is the extensive categorization of protected areas—from national parks and wildlife reserves to marine protected zones—which makes it possible to address various aspects of conservation priorities. At the same time, challenges related to urbanization pressures, resource exploitation, and climate change are noted, which necessitate strengthening legal regulation and expanding ecosystem management. It has been established that the Canadian model ensures a balance between the protection of natural complexes, the development of ecotourism, and the fulfillment of international commitments, particularly under the Convention on Biological Diversity and the Kunming–Montreal Global Biodiversity Framework. It is concluded that Canada’s experience in developing a regulatory framework for protected areas is significant not only for domestic environmental policy but also serves as a valuable reference point for the reform of Ukraine’s environmental legislation in the context of harmonization with EU law and the development of national biodiversity conservation strategies.

Key words: protected areas of Canada; legal framework; national parks; biodiversity; international commitments; ecosystem-based approach; wildlife conservation; marine protected areas.

Постановка проблеми. Актуальність досліджень правових питань, що виникають в процесі збереження та відновлення біорізноманіття зумовлена значимістю цих проблем для виживання людства в умовах зміни клімату та посилення негативних екологічних тенденцій. Цілісність більшості екосистем світу все частіше перебувають під загрозою змінення або взагалі знищення, і мало ознак того, що ці процеси зупиняться, не кажучи вже про їхнє повернення до попереднього стану. Ключове значення для збереження біорізноманіття мають природоохоронні території, які охоплюють цінні природні та напівприродні ландшафти і оселища, забезпечуючи притулок для рідкісних, ендемічних і зникаючих видів флори і фауни. Повернення до попереднього стану та збереження екосистем – це масштабне і складне завдання. Саме за допомогою створення та функціонування широкої мережі природоохоронних територій можна зупинити втрати біорізноманіття, які можуть служити зразками природних екосистем. Крім того, такі території можуть служити еталонами природних екосистем для проведення наукових досліджень та практичного використання, виконуючи важливу роль у економічному і соціальному контексті.

Чинне законодавство України про охорону природи перебуває у стані розвитку, тому вивчення зарубіжного досвіду управління природоохоронними територіями можуть бути використане для ефективного розвитку правових механізмів охорони природи. Тому дослідження зарубіжного досвіду на прикладі Канади дозволить протистояти негативним тенденціям превалювання економічних інтересів над екологічними та використати позитивну практику в процесі подальшого розвитку довірливого законодавства.

Мета дослідження полягає у: виявленні та аналізі правових засад функціонування системи природоохоронних територій Канади, визначенні їхньої ролі у збереженні та відновленні біорізноманіття, а також оцінці можливостей використання канадського досвіду для удосконалення національної екологічної політики, зокрема в Україні.

Стан опрацювання проблематики. Правові проблеми збереження і відновлення природоохоронних територій була предметом дослідження вітчизняних правознавців: В.І. Андрейцева, О.В. Бевз, М.Я. Ващишин, А.П. Гетьмана, А.Й. Годованюка, П.О. Гвоздика, Р.А. Гольонка, М.А. Дейнеги, В.М. Єрмоленка, С.В. Єлькіна, Н.В. Ільків, Н.Д. Красіліч, М.В. Краснової, Ю.А. Краснової, Н.Р. Кобецької, О.М. Ковтун, В.В. Костицького, П.Ф. Кулинич, В.І. Лозо, Н.Р. Малишевої, Х.М. Марич, В.Л. Мунтяна, В.В. Носіка, Ю.С. Петлюка, О.О. Статівки, Н.І. Титової, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та ін. Разом з тим, питання правового регулювання охорони природи Канади науковцями не розглядалися. Проте є ряд наукових порівняльних досліджень, які розглядають подібні питання, аналізуючи досвід природоохоронної діяльності інших зарубіжних країн, наприклад, країн Балтії [1].

Виклад основного матеріалу. Відносини щодо охорони довкілля в Канаді регулюються комплексом федеральних та провінційних нормативних актів. В Канаді існують такі рівні органів влади: федеральний (національний), провінційний (регіональний), муніципальний (місцевий) та корінний (стосовно земель резерватів та певних земель, відповідно до договірних угод). Ключова роль у збереженні природи та управлінні природними ресурсами, в тому числі і національними парками, належить Міністерству природних ресурсів Канади [2]. Одним з найважливіших законів, який стосується кожного жителя Канади в довкіллевій сфері, є Закон Канади про охорону навколишнього середовища (Environment Canada Act 1999), який містить широкий спектр положень, спрямованих на охорону та відновлення природних ресурсів країни. Згідно з цим Законом уряду Канади надаються повноваження щодо контролю за забрудненням навколишнього природного середовища, застосування заходів з управління відходами, попередження екологічної шкоди та захисту біологічного різноманіття [3].

Серед основних федеральних законів з охорони довкілля також: Закон про рибальство (Fisheries Act) [4]; Закон про оцінку впливу (Impact Assessment Act) [5]; Закон про Конвенцію про мігруючих птахів 1994 р. (the Migratory Birds Convention Act of 1994) [6]; Закон про перевезення небезпечних вантажів (Transportation of Dangerous Goods Act) [7]; Закон про види, що знаходяться під загрозою зникнення (Species at Risk Act) [8]; Закон Канади про судноплавні води (Canada Navigable Waters Act) [9]. Разом з тим, кожна провінція має свої закони щодо охорони довкілля, які діють в межах відповідних територій. Це, наприклад, Закон Онтаріо про охорону навколишнього середовища [10], Закон Британської Колумбії про управління навколишнім середовищем [11], Закон Альберти про охорону та покращення навколишнього середовища [12]. Таким чином, конкретні відносини з охорони довкілля відповідних регіонів регулюються законодавством відповідної провінції.

Основним законодавчим актом, що визначає правовий режим та регулює діяльність національних парків Канади, є Закон про національні парки Канади (Canada National Parks Act) (2000). Цим Законом визначається правова основа створення, охорона та управління національними парками. Законом зазначено, що «національні парки Канади присвячуються народу Канади для його блага, освіти та розваги та повинні утримуватися та використовуватися таким чином, щоб залишити їх недоторканими для розваги майбутніх поколінь» [13]. Отже, Законом чітко визначено, що головним пріоритетом при управлінні парками є збереження екологічної цілісності. Законом також регулюються загальні правила функціонування парків, питання рекреаційної діяльності та туризму. Окремі положення Закону відносяться не тільки до національних парків, але і до національних парків-резерватів.

Відповідно до вищезазначеного Закону в Канаді створений спеціальний федеральний орган, який відповідає за управління всіма національними парками, історичними місцями та морськими охоронними територіями – Agency Parks Canada (надалі – Агенція). Основними повноваженнями Агенції є захист природної та культурної спадщини, популяризація екологічних знань через освітні програми, управління туризмом, тощо.

Загалом у Канаді існує досить розгалужена багаторівнева система природоохоронних територій, яка регулюється як федеральним законодавством, так і законодавством провінцій. Дана система охоплює різні категорії парків, заповідників та охоронних зон, кожна з яких має власні цілі, правовий режим та орган управління.

1. **Національні парки** (National Parks), діяльність яких регулюється Законом про національні парки Канади (Canada National Parks Act). Основна мета цієї категорії територій – збереження екологічної цінності та надання можливості відвідування. Всього створено 37 національних парків, найвідоміший і найдавніший з яких (створений у 1885 році) – Banff National Park (провінція Альберта).

2. **Національні парки резервати** (National Park Reserves) природоохоронні території, де корінні народи зберігають свої традиційні права на використання природних ресурсів. В Канаді створено 10 таких парків, наприклад, *Gwaii Haanas National Park Reserve* (провінція Британська Колумбія). Слід зазначити, що корінні народи дедалі частіше беруть активну участь у збереженні біорізноманіття на заповідних територіях. Ця юрисдикція може виникати як незалежно, так і на основі партнерства з органами влади провінцій або федеральних органів.

3. **Національні морські охоронні території** (National Marine Conservation Areas) основною метою яких є захист морських екосистем при дозволеному використанні. Діють на основі *Canada National Marine Conservation Areas Act (2002)* – Закону про морські охоронні території Канади [14]. Загалом налічується 5 таких територій.

4. **Національні заповідні території дикої природи** (National Wildlife Areas) призначені для охорони місць мешкання рідкісних та зникаючих видів. Правовою основою створення цих територій є Закон Канади про дикі тварини – *Canada Wildlife Act (1973)* [15]. На сьогоднішній день існують понад 55 таких територій, наприклад, *Polar Bear Pass NWA* (Нунавут).

5. **Заповідники перелітних птахів** (Migratory Bird Sanctuaries) діють відповідно до *Migratory Birds Convention Act (1917)*, основна мета яких захист гніздування та відпочинку перелітних птахів. Понад 90 територій мають такий статус, наприклад, *Cap Tourmente MBS* (Квебек).

6. **Національні історичні місця** (National Historic Sites) – культурно-історичні території в багатьох випадках поєднані з природними об'єктами, знаходяться під управлінням Агенції Parks Canada. Прикладом може слугувати *L'Anse aux Meadows* (Ньюфаундленд і Лабрадор).

7. **Національні міські парки** (National Urban Parks) – досить новий тип природоохоронних територій для збереження природи в межах міст. Прикладом може слугувати *Rouge National Urban Park* (Онтаріо). Цей тип парків поєднує охорону природи та доступність для міського населення. Метою їх створення є забезпечення мешканцям міст природного простору для рекреації, освіти та збереження біорізноманіття поруч з урбанізованими зонами. Створення цього типу парку стало

частиною стратегії збереження довкілля у густонаселених районах. Перший Національний міський парк Rouge National Urban Park був офіційно відкритий у 2015 році в регіоні Торонто. Ця категорія ще формується і активно розвивається на відміну від класичних парків із довгою історією законодавчого регулювання.

Крім того, кожна провінція та територія Канади мають систему природоохоронних територій, правовий статус яких визначений законодавством відповідної провінції. Основними категоріями природоохоронних територій цього рівня є: провінційні та територіальні парки (Provincial Parks / Territorial Parks); заповідники для збереження унікальних біотопів (Ecological Reserves); дикі природні зони без інфраструктури (Wilderness Areas); природоохоронні території змішаного використання (Protected Areas); території для охорони екосистем і досліджень (Conservation Reserves).

До природоохоронних територій Канади також належать території, створені та керовані корінними народами – Indigenous Protected and Conserved Areas (IPCA); природоохоронні території, створені приватними або громадськими організаціями на приватних землях – Land Trusts & Conservation Easements; а також особливий вид – так звані «спільні управлінські моделі», якими спільно керують федеральний уряд та уряд провінції (прикладом може слугувати морський парк Saguenay–St. Lawrence, що знаходиться в управлінні федерального уряду і провінції Квебек).

Слід зазначити, що деякі канадські природоохоронні території мають міжнародний статус. Під егідою ЮНЕСКО знаходяться 18 територій – біосферних резерватів. Статус об'єкта Світової спадщини ЮНЕСКО має, зокрема, Canadian Rocky Mountain Parks. 37 територій охороняються як Рамсарські водно-болотні угіддя.

Таким чином, система національних парків Канади орієнтована на представлення кожного природного регіону країни, значні території дикої природи залишаються майже недоторканими. Особливостями охорони біорізноманіття Канади є програма National Marine Conservation Areas, яка спрямована на збереження океанічних і прісноводних біомів. Національні морські охоронні території – це спеціально визначені морські зони, що включають підводні землі, водні простори, а також будь-які види, що там мешкають. Крім того, до складу таких територій можуть входити прибережні території, острови, естуарії та інші прибережні землі.

Слід зазначити, що вектор екологічної політики Канади має свою унікальну історію і форму, яка є сталою та базується на фіксованих інтересах суспільства, оскільки є практично незмінною у питаннях забезпечення екологічної безпеки, охорони природи, податкового режиму для забруднювачів природного середовища навіть при зміні уряду. Уряд Канади не тільки зберігає та продовжує внутрішнє регулювання екологічної політики, а й продовжує єдину позицію на міжнародній арені.

Канада відіграє важливу, провідну роль у реалізації та просуванні цілей Конвенції про біологічне різноманіття (Convention on Biological Diversity – CBD) – одного з головних міжнародних договорів у сфері охорони природи і відіграє провідну роль у формуванні глобальної природоохоронної політики. Однією з головних цілей Конвенції є створення та розширення мережі природоохоронних територій. Канада стала однією з перших країн, що ратифікувала цей договір, а Монреаль є штаб-квартирою Секретаріату CBD. Канада активно розробляє та реалізує стратегії національного рівня на виконання CBD.

Слід зазначити, що вектор екологічної політики Канади має свою унікальну історію і форму, яка є сталою та базується на фіксованих інтересах суспільства, оскільки є практично незмінною у питаннях забезпечення безпеки довкілля, охорони природи, податкового режиму для забруднювачів природного середовища навіть при зміні уряду. Уряд Канади не тільки зберігає та продовжує внутрішнє регулювання екологічної політики, а й продовжує єдину позицію на міжнародній арені.

Канада є однією з ключових держав-учасниць Конвенції про біологічне різноманіття (Convention on Biological Diversity), і відіграє провідну роль у формуванні глобальної природоохоронної політики. Одною з головних цілей Конвенції є створення та розширення мережі природоохоронних територій.

Так, в червні 2024 року урядом Канади був представлений законопроект про відповідальність за природу – *Nature Accountability Bill* (повна назва – *An Act respecting transparency and accountability in relation to certain commitments Canada has made under the Convention on Biological Diversity*) [16] разом з національною стратегією захисту природи до 2030 р. Основною метою законопроекту є встановлення в законодавстві зобов'язання Канади щодо встановлення правових механізмів виконання Кунмінської міжнародної Глобальної рамкової угоди з біорізноманіття (Kunming–Montréal Global Biodiversity Framework), яка була ухвалена в грудні 2022 року на Конференції ООН зі збереження біологічного різноманіття у Монреалі. Ця Угода має величезне значення для охорони довкілля та містить чотири головні цілі:

- захист 30% планети до 2030 року (щонайменше 30% суші та океанів мають бути під охороною;

- відновлення деградованих територій;
- скорочення забруднення;
- фінансування та справедливість (до 2030 р. розвинені країни мають виділяти щонайменше 20 млрд. доларів щороку на захист біорізноманіття в країнах, що розвиваються, а також гарантії прав корінних народів і їхнє залучення до управління природними територіями) [17]. Тому Канада, як співорганізатор даної міжнародної угоди взяла на себе зобов'язання ухвалити Національну стратегію захисту природи до 2030 року та прийняти Закон про відповідальність за природу – Nature Accountability Bill. Цей законопроект, який фахівцями вважається моделлю впровадження скоординованого підходу до проблем збереження біорізноманіття, був поданий до парламенту Канади, але поки що він не став законом через розпуск парламенту до моменту прийняття (щоб він став законом його потрібно внести в новому парламенті або реанімувати через парламентську процедуру).

Порівнюючи сучасні системи природоохоронних (заповідних) територій Канади і України можна констатувати, що вони суттєво відрізняються за структурою, категоріями охорони, підходами до управління та інтеграцією у глобальні природоохоронні стратегії.

Чинне законодавство України, зокрема Закон України «Про природно-заповідний фонд» досить чітко виділяє 11 категорій заповідних територій: природні території та об'єкти (природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища) та штучно створені об'єкти (ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, пам'ятки природи, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва) [18]. Сучасна українська система більше орієнтована на фрагментарний підхід: певна кількість територій та об'єктів, недостатньо пов'язаних екологічними коридорами, що є однією з проблем системи природно-заповідного фонду навіть попри наявності Закону України «Про екологічну мережу» [19]. Значною мірою це пов'язане з тим, що більшість територій природно-заповідного фонду не були спроектовані як частини мережі, наприклад, частина заповідників, заказників існують як ізольовані «острови» серед урбанізованих і промислових зон, земель сільськогосподарського призначення, а відсутність екологічних коридорів підвищує ризик втрати видів. Варто звернути увагу і на те, що в Законі в основному декларується створення екомережі, але фінансових механізмів для викупу або компенсації земель не передбачено, відсутні також вимоги щодо інтеграції мережі у генплани, схеми землеустрою та регіональні стратегії, стимулів для приватних землевласників. Закон також не врегульовує питання сумісності агровиробництва та рекреації та інші питання.

Крім того, війна значно поглибила негативні моменти розвитку природно-заповідного фонду: деякі території окуповані або зруйновані, пошкоджені екологічні коридори (особливо у степовій зоні), зросла мінна небезпека, неконтрольована вирубка. Все це призводить до втрати біорізноманіття, зниження екосистемної стійкості, невиконання міжнародних зобов'язань за міжнародними договорами про збереження біорізноманіття.

Що стосується канадської системи природоохоронних територій, то вона має меншу кількість категорій, але вони займають великі суцільні площі та враховують морські екосистеми. Отже, в Україні мережа більш роздрібнена та дрібномасштабна (багато в чому це пов'язане із значно меншою територією України), тоді як у Канаді ця система значно потужніше розвинена у площинному відношенні, комплексна, інтегрована та федеральному та регіональному рівнях.

Для України характерна в основному централізована система управління природно-заповідним фондом, обмежений бюджет фінансування та велика залежність від державних субсидій і міжнародної допомоги на розвиток. Крім того, недостатньо розвинені сучасні механізми управління – геоінформаційні системи, моніторинг біорізноманіття. В Канаді навпаки існує децентралізована система – рішення стосовно окремих категорій природоохоронних територій приймають федеральний уряд, а також уряди провінцій та територій. Для цих територій виділяється стабільне державне фінансування, а також існують окремі фонди збереження природи, розвинені наукові програми моніторингу, а також партнерство з корінними громадами.

Висновки. Підсумовуючи, необхідно зазначити, що Канада має сучасну, багаторівневу та інтегровану мережу природоохоронних територій, що охоплює не тільки сушу, але і море та орієнтована на збереження цілих екосистем, екологічних коридорів та дикої природи та представлення кожного природного регіону країни. Канада може слугувати прикладом для України у виконанні міжнародних зобов'язань по збереженню та відновленню біологічного різноманіття. Зокрема, мається на увазі наступні напрямки: управління природоохоронними територіями, інтеграція корінних громад у природоохоронні стратегії, лідерство у глобальних переговорах з питань охорони довкілля.

Оскільки Україна наразі не має достатніх можливостей для повної оптимізації системи природоохоронних територій, що значною мірою зумовлено наслідками воєнної агресії РФ та переважан-

ням невеликих за площею об'єктів із частковим режимом охорони, перед державою у повоєнний період постануть ключові завдання. Серед них – поступове збільшення площі природоохоронних територій (за офіційними даними станом на 2024 рік вони охоплюють 16,8 % території країни), розбудова екологічної мережі та створення екологічних коридорів, інтеграція морських акваторій до природно-заповідного фонду, а також забезпечення стабільного фінансування і ширше впровадження сучасних методів управління у цій сфері.

Таким чином, канадський досвід формування нормативно-правової бази для природоохоронних територій має вагомe значення не лише для внутрішньої екологічної політики, але є також цінним орієнтиром для реформування природоохоронного законодавства України у контексті гармонізації з правом ЄС та розбудові національної стратегії збереження біорізноманіття.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ткаченко О. правова охорона та розвиток рекреаційних природних територій України та країн Балтії (порівняльний аналіз). *Актуальні проблеми правознавства*. Випуск 4(12)2017, с. 230–235.
2. Laws matter: a foundational approach to biodiversity conservation in Canada. Trevor Swerdfager <https://orcid.org/0000-0002-6112-4491> and Andrea Olive FACETS. 18 May 2023 <https://doi.org/10.1139/facets-2022-0095>.
3. Canadian Environmental Protection Act, 1999 (S.C. 1999, c. 33). Justice Laws Website. https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-15.31/?utm_source=chatgpt.com.
4. Fisheries Act (R.S.C., 1985, c. F-14). Justice Laws Website. https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-15.31/?utm_source=chatgpt.com.
5. Impact Assessment Act (S.C. 2019, c. 28, s. 1). Justice Laws Website. https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-15.31/?utm_source=chatgpt.com.
6. Migratory Birds Convention Act, 1994 (S.C. 1994, c. 22). Justice Laws Website. https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-15.31/?utm_source=chatgpt.com.
7. Transportation of Dangerous Goods Act, 1992 (S.C. 1992, c. 34). Justice Laws Website. https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-15.31/?utm_source=chatgpt.com.
8. Species at Risk Act (S.C. 2002, c. 29). Justice Laws Website. https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-15.31/?utm_source=chatgpt.com.
9. Canadian Navigable Waters Act. Justice Laws Website. https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-15.31/?utm_source=chatgpt.com.
10. Ontario – Environmental Protection Act, R.S.O. 1990, c. E.19 https://www.ontario.ca/laws/statute/90e19?utm_source=chatgpt.com.
11. British Columbia – Environmental Management Act, SBC 2003, c. 53 https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/03053_00?utm_source=chatgpt.com.
12. Alberta – Environmental Protection and Enhancement Act (EPEA), RSA 2000, c. E-12. https://www.canlii.org/en/ab/laws/stat/rsa-2000-c-e-12/latest/rsa-2000-c-e-12.html?utm_source=chatgpt.com.
13. Canada National Parks Act. S.C. 2000, c. 32 Assented to 2000-10-20. Justice Laws Website. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/N-14.01/page-1.html#h-360227>
14. Canada National Marine Conservation Areas Act (S.C. 2002, c. 18). Justice Laws Website. https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-7.3/index.html?utm_source=chatgpt.com.
15. Canada Wildlife Act, R.S.C., 1985, c. W-9. Justice Laws Website. https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/W-9/?utm_source=chatgpt.com.
16. An Act respecting transparency and accountability in relation to certain commitments Canada has made under the Convention on Biological Diversity. PARLIAMENT OF CANADA. https://www.parl.ca/LegisInfo/en/bill/44-1/C-73?utm_source=chatgpt.com.
17. ECCC Publishes 2030 Nature Strategy and Nature Accountability 18.06.2024. https://resilientllp.com/2024/06/18/eccc-publishes-2030-nature-strategy-and-nature-accountability-bill/?utm_source=chatgpt.com.
18. Про природно-заповідний фонд України. Закон України від 16.06.1992 № 2456-XII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text>.
19. Про екологічну мережу України. Закон України від 24.06.2004 № 1864-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1864-15#Text>.

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.9>

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ТА ВІДНОВЛЕННЯ ЗЕМЕЛЬ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ

Лісова Т.В.,

доктор юридичних наук, професор,
доцент кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
ORCID: 0000-0002-3747-1733

Лісова Т.В. Актуальні питання правового забезпечення охорони та відновлення земель в умовах глобальних викликів.

Статтю присвячено актуальним питанням у сфері правового забезпечення охорони та відновлення земель в умовах сучасних глобальних викликів. Акцентовано увагу на негативних процесах сучасного стану земельних ресурсів. Наголошено на недоліках правового забезпечення охорони та відновлення земель, насамперед на відсутності у земельному законодавстві чіткого підходу щодо розмежування вищезазначених категорій. Вказано на декларативний характер та відсутність систематизації правових норм у царині забезпечення відновлення земель.

Одним з основних викликів сучасності, що потребує застосування комплексу дієвих заходів, визнано кліматичні зміни. Запропоновано шляхи вирішення проблеми забезпечення ведення кліматично орієнтованого сільського господарства. Наголошено на актуальності впровадження кліматично орієнтованого землеробства та його складових. Визначено роль планування у сфері ліквідації наслідків збройної агресії російської федерації проти України, пом'якшення змін клімату та адаптації до них.

Зроблено акцент на проблемі гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС в царині охорони земель.

Серед напрямів національної політики виокремлено цифровізацію земельних відносин. Вказано на відсутність повноцінної інформаційної системи щодо якісного стану земель і ґрунтів в умовах необхідності впровадження цифровізації у сфері ведення Державного земельного кадастру та моніторингу земель.

Проаналізовано роль моніторингу земель як важливого заходу їх охорони. Вказано на відсутність ефективного механізму економічного стимулювання раціонального використання, охорони та своєчасного відновлення земель та запропоновано шляхи його вдосконалення.

Визначено місце здійснення заходів з відновлення земель у системі забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва й сталого розвитку країни в цілому.

Вказано на вплив здійснення заходів охорони та відновлення земель на забезпечення екологічної та продовольчої безпеки.

Зроблено акцент на заходах відновлення земель, пошкоджених внаслідок бойових дій. Досліджено розмінування земель як особливий захід їх відновлення.

Наведено пропозиції щодо вдосконалення правового забезпечення охорони та відновлення земель в умовах глобальних викликів та повоєнного відновлення.

Ключові слова: землі, земельне законодавство, охорона, відновлення, кліматично орієнтоване сільське господарство, кліматично орієнтоване землеробство, сталий розвиток, продовольча безпека, економічне стимулювання, моніторинг земель.

Lisova T.V. Topical issues of legal support for the protection and restoration of land in the context of global challenges.

The article is devoted to topical issues in the field of legal provision of land protection and restoration in the context of modern global challenges. The author focuses on the negative processes of the current state of land resources. The author emphasises the shortcomings of legal support for the protection and restoration of land, first of all, the lack of a clear approach in land legislation to the distinction of the above categories. The author points to the declarative nature and lack of systematisation of legal provisions in the field of land restoration.

Climate change is recognised as one of the main challenges of our time, which requires a set of effective measures. Ways to solve the problem of ensuring climate-oriented agriculture are proposed.

The urgency of implementing climate-oriented agriculture and its components is emphasised. The role of planning in the sphere of elimination of the consequences of the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine, climate change mitigation and adaptation is determined.

Emphasis is placed on the problem of harmonisation of national legislation with EU legislation in the field of land protection.

Among the areas of national policy, the author highlights the digitalisation of land relations. The author points out the lack of a full-fledged information system on the qualitative state of land and soil in the context of the need to introduce digitalisation in the field of the State Land Cadastre and land monitoring.

The role of land monitoring as an important measure of land protection is analysed. The author points out the lack of an effective mechanism for economic incentives for rational use, protection and timely restoration of land and suggests ways to improve it.

The place of land restoration measures in the system of ensuring sustainable development of agricultural production and sustainable development of the country as a whole is determined.

The author points out the impact of land protection and restoration measures on environmental and food security.

Emphasis is placed on measures to restore land damaged as a result of hostilities. Mine clearance as a special measure of land restoration is studied.

Proposals are made to improve the legal support for the protection and restoration of land in the context of global challenges and post-war recovery.

Key words: land, land legislation, protection, restoration, climate-oriented agriculture, climate-oriented farming, sustainable development, food security, economic incentives, land monitoring.

Постановка проблеми. Протягом останніх десятиліть спостерігається стрімке погіршення стану земельних ресурсів в Україні. Відповідно до Закону України від 28 лютого 2019 р., № 2697-VIII, яким затверджено Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року, наразі стан земельних ресурсів у державі близький до критичного [1]. Для наявного їх стану характерними є чіткі прояви деградації, зокрема, ґрунторуйнівних процесів та їх масштабне поширення. Ці негативні явища значно випереджають інтенсивність відновлення земель. На жаль, на сьогодні процеси деградації земель й опустелювання є найбільш серйозним викликом для сталого розвитку країни, що спричиняє суттєві проблеми екологічного й соціально-економічного характеру і становить реальну загрозу національній безпеці.

Протягом останніх років значних масштабів набувають підтоплення, заболочування й крайній ступінь деградації земель – опустелювання. Продовжується забруднення земель радіонуклідами, важкими металами, іншими токсикантами. Спостерігається посилення й інших небезпечних процесів, як-от: підкислення ґрунтів, водної ерозії, засолення й осолонцювання, що викликає зменшення площі орних земель. Загострення кризових явищ щодо стану земель викликане й негативним впливом кліматичних змін.

Масштабна руйнація ґрунтового покриву, поглиблення негативних процесів щодо стану земель, зокрема посилення неоднорідності ґрунтів, ураження їх різних типів, продовження тенденції до їх деградації спричинене й воєнною агресією російської федерації в Україні.

Водночас, сучасний стан правового регулювання охорони та відновлення земель характеризується наявністю низки гострих проблем, розв'язання яких потребує законодавчих змін. Адже вітчизняне законодавство, особливо в контексті гармонізації із європейським законодавством, переважною мірою, не адаптоване до глобальних викликів сучасності.

Тривала відсутність Загальнодержавної програми використання та охорони земель посилює негативні явища щодо сучасного стану земель усіх категорій, як і відсутність повноцінної інформаційної системи щодо якісного стану земель і ґрунтів в умовах необхідності впровадження цифровізації у сфері ведення Державного земельного кадастру та моніторингу земель.

Приписи Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р., № 1389-XIV [2] та Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р., № 962-IV [3] в частині охорони земель характеризуються неузгодженістю та колізійністю. Істотного вдосконалення потребує законодавче забезпечення використання, охорони та відновлення земель.

Стан опрацювання проблеми. Проблеми правового забезпечення охорони земель є об'єктом наукових інтересів багатьох науковців. Вибір теми статті визначено актуальністю порушеної в ній проблеми, яка розглядалася в роботах представників земельно-правової науки: О.А. Вівчаренка, Н.С. Гавриш, Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулинич та ін. Однак вирішення проблеми забезпечення раціонального використання земель, їх охорони та відновлення набуло значного ускладнення в умовах сучасних глобальних викликів, що потребує проведення окремого наукового дослідження.

Метою статті є дослідження сучасних проблем правового регулювання у сфері охорони та відновлення земель в умовах глобальних проблем людства.

Виклад основного матеріалу. Використання земельних ресурсів, як наголошується в сучасних дослідженнях, не відповідає вимогам збалансованого природокористування, що пов'язано насамперед з порушенням екологічно допустимого співвідношення площ ріллі, природних кормових угідь, лісових насаджень. Посилюють процеси активної деградації земельних ресурсів і їх надмірна розораність, недостатнє внесення органічних речовин, мінеральних добрив, забруднення [4, с. 39, 40].

У наукових працях слушно звертається увага на те, що основний закон у сфері охорони земель – Закон «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. абсолютно не відповідає потребам сьогодення, а його зміст характеризується низкою недоліків. Так, вказаному закону бракує екосистемного підходу. Крім того, його норми не спрямовані на вирішення головного завдання в умовах збройної агресії російської федерації – відновлення пошкоджених земель і ґрунтів [5, с. 251].

Як переконливо стверджує П. Ф. Кулинич, кризовий стан земельних ресурсів країни свідчить про необхідність застосування кардинально нових підходів до вдосконалення правової охорони, що потребує відображення у праві основних закономірностей функціонування природи як екологічних нормативів щодо охорони і належного використання земель (насамперед сільськогосподарських) як природного ресурсу. При цьому, необхідність деталізації правового регулювання їх охорони вимагає забезпечення реалізації екологічних пріоритетів у зазначеній сфері саме в нормах земельного законодавства, а не екологічного [6, с. 157, 158-159].

Насамперед доцільно підкреслити, що одним із недоліків правового забезпечення охорони земель є застосування законодавцем неоднорідного підходу до змісту охорони земель в окремих законодавчих актах. Так, відповідно до ст. 22 Закону України «Про охорону земель» система заходів у галузі охорони земель включає: державну комплексну систему спостережень; розроблення загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм використання й охорони земель, документації із землеустрою у сфері охорони земель; створення екологічної мережі; здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель; економічне стимулювання впровадження заходів з охорони й щодо використання земель і підвищення родючості ґрунтів; здійснення нормування [3].

Водночас до змісту охорони земель згідно зі ст. 164 Земельного кодексу України належить: а) обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування; б) захист сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб; в) захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів; г) збереження природних водно-болотних угідь; ґ) попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів; д) консервацію деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь [2].

У земельному законодавстві наявна відсутність чіткого підходу щодо розмежування охорони та відновлення земель, що, зі свого боку, негативно позначається на сучасному стані земель країни.

Деякі статті досліджуваного Закону присвячені окремим заходам відновлення земель. Зазначене стосується, зокрема, ст. 51 щодо консервації земель, ст. 52, у якій ідеться про їх рекультивуацію. Слід підкреслити відсутність чіткого відмежування заходів охорони від заходів відновлення земель у змісті вказаного Закону [3].

Аналогічні недоліки притаманні і змісту Земельного кодексу України, відповідно до приписів якого консервація деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь є складником змісту охорони земель (ст. 164) [2], хоча за своєю сутністю консервація таких угідь є заходом їх відновлення.

Одним з основних викликів сучасності, що потребує вжиття комплексу дієвих невідкладних заходів законодавчого, наукового, технологічного, фінансового забезпечення з використанням найкращого міжнародного досвіду у вказаній царині, є кліматичні зміни, наслідки яких набули глобального характеру та безпрецедентних масштабів. Незважаючи на посилення уваги до питання зміни клімату з боку міжнародного співтовариства, прийняття низки важливих нормативно-правових актів у царині державної кліматичної політики, проблема адаптації до кліматичних змін усіх сфер державної політики залишається досі невирішеною.

Серед секторів економіки саме сільське господарство є найбільш вразливим до кліматичних змін. В цілому, зміни клімату залишаються однією із потужних загроз для сталого розвитку аграрного сектору, забезпечення продовольчої безпеки. Певною мірою кліматичні зміни викликані сільськогосподарським виробництвом, що вимагає від виробників сільськогосподарської продукції пошуку певних технологій, застосування агроекологічних практик, спрямованих на його адаптацію до кліматичних змін та попередження посилення їх негативних наслідків.

Як слушно зазначає В.В. Носік, у глобальному всесвітньому вимірі кліматичні зміни, викликані антропогенними чинниками, зобов'язують міжнародну інтелектуальну спільноту формувати нові наукові погляди й підходи в дослідженнях результатів впливу таких змін на економіку, екологію, державу, право, соціум, суспільну свідомість народів усіх держав світу. Тільки завдяки цьому можна буде спрогнозувати можливі негативні ризики для людини і природи, а також виробити суспільно-економічні, державно-правові моделі забезпечення сталого розвитку на національному й міжнародному рівнях і запобігти загибелі людської цивілізації на планеті [7, с. 23-24].

Вагомим кроком на шляху правового забезпечення адаптації до кліматичних змін доцільно вважати Закон України «Про основні засади державної кліматичної політики» від 08 жовтня 2024 р. № 3991-IX, нормами якого визначено правові та організаційні засади державної кліматичної політики, спрямованої на забезпечення низьковуглецевого та сталого розвитку країни, екологічної, продовольчої та енергетичної безпеки, досягнення кліматичної нейтральності, забезпечення пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації до неї, виконання міжнародних зобов'язань України у сфері зміни клімату тощо [8].

Слід підкреслити, що важлива роль у забезпеченні досягнення цілей державної кліматичної політики належить її плануванню на регіональному та місцевому рівнях. Зокрема, у досягненні глобальної вуглецевої нейтральності ключову роль відіграє просторове планування, що є критично важливим інструментом адаптації до кліматичних змін, адже воно передбачає координацію землекористування, просторових конфігурацій, розподілу ресурсів, координацію економічної та соціальної динаміки [9, с. 452].

Особливого значення планування набуває в умовах ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, наслідків збройної агресії російської федерації проти України. Підкреслимо, що при складанні програм комплексного відновлення на державному та місцевому рівнях обов'язково мають бути враховані цілі державної кліматичної політики, визначатися конкретні заходи щодо пом'якшення змін клімату, адаптації до них, комплекс заходів щодо застосування низьковуглецевих технологій тощо.

Глобальні кліматичні зміни, викликаючи зниження обсягів виробництва сільськогосподарської продукції, спонукають до посилення уваги світової спільноти до проблеми забезпечення продовольчої безпеки та вимагають нових підходів до адаптації сільського господарства до нових умов функціонування. Зокрема, кліматичні зміни фактично викликають необхідність переходу до кліматично орієнтованого сільського господарства, яке ґрунтується насамперед на використанні низьковуглецевих технологій вирощування сільськогосподарської продукції, впровадженні вдосконалених режимів зрошення й способів поливу, а також систем удобрення й захисту рослин.

Вирішення проблеми забезпечення ведення кліматично орієнтованого сільського господарства потребує комплексного підходу шляхом вжиття системи заходів з його адаптації до кліматичних змін. Насамперед, ідеться про подальший розвиток виробництва органічної продукції. Адже при органічному виробництві майже виключається антропогенний вплив на ґрунти, застосовуються технології, які не завдають шкоди здоров'ю, рослинам, добробуту тварин, а також запобігають забрудненню навколишнього природного середовища або мінімізують його.

Важливим у адаптації сільськогосподарського виробництва до кліматичних змін є й впровадження сучасних технологій зрошення, як-от *climate-smart*, застосування краплинного й підґрунтового способів поливу; впровадження низьковуглецевих технологій вирощування сільськогосподарських культур з метою збереження природної ґрунтової вологи, відновлення та модернізація зрошувальних систем, надання переваг агроекологічним практикам (точному землеробству); застосування сівозмін та полікультурного підходу у рослинництві; екологічна диверсифікація сільськогосподарського виробництва; застосування технологій для скорочення викидів парникових газів при веденні сільського господарства, його декарбонізація; зменшення та переробка сільськогосподарських відходів [10, с. 33, 36, 47].

У європейських країнах нині запроваджуються ґрунтоохоронні агротехнології зі зменшення хімічного й механічного навантаження як на ґрунти, так і на довкілля в цілому. Зокрема, все популярнішим стає консервативне землеробство, яке передбачає зниження використання агрохімікатів.

Новим етапом розвитку агросфери, пов'язаним з використанням геоінформаційних систем, є точне землеробство, що передбачає використання інформаційних технологій при виробництві сільськогосподарської продукції, як-от: цифрової картографії, цифрових моделей рельєфу, *Smart-інформаційних технологій*, моніторингу посів за допомогою дистанційного зондування, аерофотоко-смографічних методів тощо.

Підкреслимо, що в умовах кліматичних змін, близького до критичного стану земель зростає роль кризового моніторингу земель та ґрунтів. Необхідно створити постійну систему моніторингу, засновану на широкій системі індикаторів з використанням новітніх програмних засобів, що дозволить отримувати інформацію про стан посівів, ґрунтового покриття, визначення потреб ґрунтів у воді та

зрошенні. Приміром в ЄС протягом декількох десятиліть діє система моніторингу ґрунтів за відповідними індикаторами з використанням дистанційних методів, що досі відсутнє в Україні.

Серед важливих напрямів національної політики слід виокремити цифровізацію земельних відносин. Так, в умовах сучасного розвитку суспільства, цифрової економіки на законодавчому рівні визначено поняття цифрового землеробства. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 17 січня 2018 р. № 67 – р впровадження цифрового землеробства являє собою принципово нову стратегію менеджменту, що базується на застосуванні цифрових технологій, та є новим етапом розвитку агросфери, який пов'язаний з використанням геоінформаційних систем, глобального позиціонування, бортових комп'ютерів та смарт-устаткування, а також управлінських та виконавських процесів, здатних диференціювати способи оброблення, внесення добрив, хімічних меліорантів і засобів захисту рослин [11].

Відповідно до Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28.02.2019 р. № 2697-VIII державна екологічна політика має бути побудована на засадах впровадження новітніх засобів і форм комунікацій та ефективної інформаційної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Концепцією Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19.01.2022 р. № 70-р, передбачено розроблення і впровадження критеріїв і технологій для здійснення моніторингу земель та земельних відносин, зокрема алгоритмів штучного інтелекту; комплексної обробки даних про землю і земельні ділянки з різних джерел офіційних реєстрів країни; автоматизованої платформи для моніторингу земель і якості ґрунтів на всіх рівнях управління на основі сучасних цифрових процесів і технологій; інформаційної взаємодії між державними реєстрами за унікальними ідентифікаторами об'єктів інформаційної системи для обміну інформацією за ними [12].

Як констатує П.Ф. Кулинич, відомості Державного земельного кадастру не є достатньо повними, оскільки характеризують землю як об'єкт нерухомого майна, структуру та межі земельних територій. Натомість цифровізація сучасного землеробства потребує великого обсягу регулярно оновлюваних відомостей про якісний стан земель як засобу вирощування сільськогосподарських культур [13, с. 263].

Сьогодні набуває поширення застосування сучасних джерел отримання інформації про стан земель. Зокрема, у наукових доробках ідеться про застосування космічного сканування [14]. Крім того, для проведення спостережень за станом земель починають використовувати й БПЛА, зокрема, зі штучним інтелектом [15].

Як справедливо наголошується в наукових працях, одним із пріоритетних напрямів новітньої державної аграрної політики повинно бути розв'язання економічних проблем раціонального використання, охорони і збереження родючості ґрунтів, запобігання розвитку деградаційних процесів, а також гарантування екологічної і продовольчої безпеки країни.

Головна роль у забезпеченні фінансування заходів, спрямованих на охорону, відновлення й поліпшення земель належить державі. У той же час в умовах децентралізації владних повноважень зростає також і роль органів місцевого самоврядування, оскільки кошти, що надходять на відшкодування втрат лісгосподарського виробництва, спрямовуються на рахунки саме місцевих бюджетів.

Реалії сьогодення ефективно свідчать про залежність рівня сільськогосподарського виробництва, а також якості людського життя в цілому від якісного стану земель, їх раціонального й використання.

Доцільно підкреслити, що здійснення заходів з відновлення земель є одним зі складників основи забезпечення не лише сталого розвитку сільськогосподарського виробництва, а й сталого розвитку країни в цілому.

Заслугує схвалення наукова позиція Т.В. Курман, яка провівши комплексне дослідження теоретико-методологічних засад правового забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва, пропонує авторську дефініцію останнього: це стабільний, незворотний процес прогресивних цілеспрямованих змін на підставі досягнень науки й техніки в агросфері при веденні сільськогосподарського виробництва у спосіб, що забезпечує успішне її функціонування в інтересах як нинішнього, так і майбутнього поколінь [16, с. 5].

Як бачимо, простежується тісний взаємозв'язок між відповідним землекористуванням, відновленням земель і забезпеченням сталого розвитку держави. Забезпечення сталого землекористування, сталого розвитку сільськогосподарського виробництва не є можливим без здійснення заходів відновлення земель, припинення процесів їх деградації, вжиття заходів боротьби з опустелюванням.

Підкреслимо, що від ефективності здійснення заходів відновлення земель, як і їх охорони, залежить забезпечення екологічної та продовольчої безпеки.

Водночас економічний механізм стимулювання раціонального використання та охорони земель залишається неефективним.

Так, варто погодитися з висловленою в наукових публікаціях позицією, що на часі – забезпечення поєднання адміністративних методів впливу на власників і користувачів земельних ділянок у вигляді державної підтримки, зборів за забруднення земель і погіршення якості ґрунтів, контроль за дотриманням стандартів якості й безпечності продукції з ринковими механізмами, що охоплюють оподаткування, ціноутворення, стимулювання попиту на органічну продукцію [17, с. 72].

Приміром, забезпечення стимулювання раціонального використання земель, їх охорони, проведення своєчасного відновлення земель може бути досягнуто завдяки впровадженню такого методу адміністративного впливу на власників та користувачів земельних ділянок, як позбавлення державної підтримки за непроведення відновлення земель.

Отже, необхідно невідкладно запровадити дієвий механізм економічного стимулювання раціонального використання, охорони й відновлення земель паралельно з реальним надходженням коштів від держави до власників і користувачів земельних ділянок.

Характеризуючи рівень правового забезпечення відновлення земель, слід констатувати, що він є доволі низьким. Правові норми, спрямовані на відновлення земель, закріплені в нормативно-правових актах різної юридичної сили, мають переважно загальний або ж декларативний характер, позбавлені будь-якої систематизації, що призводить до виникнення юридичних прогалин і колізій у механізмі правової регламентації суспільних відносин у зазначеній царині.

Прогалиною чинного законодавства є й відсутність серед обов'язків власників і землекористувачів, зазначених у статтях 91 і 96 Земельного кодексу України, обов'язку власників і користувачів земельних ділянок відновити втрачену родючість ґрунтів та інші корисні властивості землі. Ідеться лише про їхні обов'язки підвищувати родючість ґрунтів, зберігати інші корисні властивості землі, приводити земельну ділянку в попередній стан у разі незаконної зміни рельєфу. Аналогічний підхід застосовано законодавцем і до обов'язків власників і користувачів земельних ділянок фіксується й у Законі України «Про охорону земель».

Збройна агресія російської федерації продовжує завдавати нищівної шкоди довкіллю. Одним з найбільш негативних наслідків воєнних дій стало поширення нових видів деградації ґрунтів. Сьогодні вкрай важливо обрати ефективні заходи відновлення земель, що постраждали від російської збройної агресії. Однак перш, ніж обирати відповідні заходи та визначати їх ефективність, необхідно встановити стан земель, ґрунтів, що зазнали негативного впливу від воєнної агресії, ступінь їх деградації, неоднорідність ґрунтового покриву шляхом проведення суцільного ґрунтового обстеження. Визначення їх стану впливатиме на обрання конкретного заходу відновлення та прийняття рішень щодо їх подальшого використання або виведення з обробітку. Необхідно встановити і наявність чи відсутність факту замінування земельних ділянок.

У землях, які зазнали негативного впливу від збройної агресії необхідно встановити рівень їх забруднення, концентрації важких металів та інших токсикантів. Відновлення якісного стану таких земель слід здійснювати за умови систематичних спостережень, що дозволить встановити зниження рівня шкідливих речовин та позитивні зміни якісних характеристик ґрунту.

Впроваджувати заходи відновлення можна буде лише після проведення розмінування таких земель. Усі заміновані землі повинні підлягати системному обстеженню та моніторингу, результатом чого має стати Національний електронний портал забруднених та деградованих ґрунтів, у якому окремо мають бути зосереджені відомості про постраждалі від воєнної агресії російської федерації. Підкреслимо, що розміновані землі теж мають підлягати екологічній оцінці, від чого залежатиме можливість їх подальшого використання та обрання оптимальних заходів їх подальшого відновлення.

Насамперед на таких земельних ділянках пропонується застосовувати заходи, спрямовані на їх очищення. На постраждалих внаслідок бойових дій земельних ділянках можуть бути застосовані як традиційні, так і так звані інноваційні заходи їх відновлення. Так, особливо ефективним заходом вважається застосування детоксикації на таких землях з використанням розроблених бактеріальних препаратів, що сприяють відновленню ґрунтового покриву. Вагому роль відіграватиме й проведення заходів меліорації ґрунтів, гідротехнічної, культуртехнічної, хімічної, зокрема шляхом вапнування або гіпсування. Ефективним напрямом очищення ґрунтів від залишків нерозірваної вибухівки, що підтверджено відповідними дослідженнями, а також певних пропелентів, як зазначається у наукових працях, є стимулювання їхньої біологічної деградації за допомогою мікроорганізмів (грибів, штамів бактерій або консорціумів, вилучених із забруднених ґрунтів) [18, с. 67–69]. Важливим заходом відновлення забруднених внаслідок воєнної агресії земель є також і фіторе mediaція.

При застосуванні вказаного заходу рекомендується враховувати вид забруднювача, зокрема вид важких металів.

Заходом відновлення земель, порушених унаслідок бойових дій, є і рекультивация. Однак, у разі замінування земель провести цей захід відновлення буде можливо лише після їх розмінування. Виходячи з наведеного вище, розмінування земель можна вважати особливим заходом відновлення земель, наслідком проведення якого є очищення земельної ділянки від вибухонебезпечних речовин та їх залишків. Однак у переважній більшості випадків розміновані земельні ділянки потребуватимуть застосування додаткових заходів їх відновлення, що є особливо актуальним для земель сільськогосподарського призначення.

У наукових працях наголошується на важливому значенні проведення консервації земель, постраждалих від російської агресії. Водночас проведення консервації деградованих земель, пошкоджених внаслідок воєнних дій, за наявності фіксації факту їх замінування, потребуватиме їх попереднього розмінування, очищення, що повинно бути відображене у проєкті консервації земель. Як слушно зазначають науковці, до поняття консервації земель не входить розмінування, оскільки мета та спосіб їх проведення є абсолютно різними [19, с. 486]. Якщо консервація земель є одним з основних організаційно-правових заходів їх відновлення, то розмінування земель виступає необхідною умовою її впровадження. Аналогічне стосується й проведення рекультивации порушених земель. При цьому, відповідно до п. 27 Перехідних положень Земельного кодексу України у випадку розміщення місць тимчасового зберігання відходів від руйнувань, зумовлених бойовими діями, терористичними актами, диверсіями або проведенням робіт з ліквідації їх наслідків зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок здійснюються без розроблення робочого проєкту землеустрою, проте з обов'язковим розробленням такого проєкту землеустрою для проведення рекультивации земель після видалення таких відходів.

Вкрай важливим є відновлення зрошувального землеробства, що потребує відновлення зрошувальних систем. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 688-р було затверджено Стратегію зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року, реалізація якої мала сприяти збереженню та відновленню родючості ґрунтів, захисту територій від шкідливої дії вод, відновленню та збільшенню площ зрошуваних земель [20]. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 р. № 1567-р з метою реалізації вказаної Стратегії було затверджено відповідний план заходів [21]. Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 02 вересня 2020 р. № 766 було передбачено встановлення нормативів екологічно безпечного зрошення, осушення, управління поливами та водовідведенням [22]. Однак російська збройна агресія створила значні перешкоди на шляху реалізації вказаної Стратегії, насамперед через руйнування меліоративної інфраструктури зрошувальних систем.

Позитивним кроком законодавця слід вважати схвалення Кабінету Міністрів України Водної стратегії України до 2050 року від 9 грудня 2022 р. № 1134-р. [23], реалізація якої, зокрема, має сприяти відновленню та оздоровленню водних екосистем, поліпшенню якісного стану водних об'єктів.

Як захід відновлення забруднених токсикантами і водорозчинними солями ґрунтів, розглядається і їх промивання прісними водами. Ефективним заходом відновлення таких ґрунтів є і проведення їх детоксикації шляхом використання адсорбентів, зокрема: цеолітів, сапропелю, а також органічних добрив [24, с. 150, 155].

Сьогодні вкрай необхідно забезпечити належний рівень правового забезпечення у царині відновлення земель в умовах воєнної агресії та повоєнного відновлення.

Висновки. Підсумовуючи, слід зробити такі висновки. Забезпечення охорони та відновлення земель повинно набути системного характеру. Необхідно забезпечити дієву реалізацію положень законодавства, що стосується цього процесу, шляхом внесення змін до земельного чинного законодавства, прийняття нових нормативно-правових актів у сфері охорони та відновлення земель.

Приписи щодо охорони та відновлення земель в контексті їх заходів повинні бути чітко розмежованими у земельному законодавстві. Зокрема, необхідним є проведення систематизації приписів щодо відновлення земель на рівні розробки окремого закону про відновлення земель або нової редакції закону про охорону та відновлення земель, в якому в окремих розділах чітко розмежувати зміст охорони та відновлення земель. Як мінімум – необхідно внести зміни до Земельного кодексу України, в якому закріпити визначення «відновлення земель» та систему його заходів.

Відновлення первісного якісного стану земель деградованих і малопродуктивних, належного стану порушених земель, функцій земель повинно бути законодавчо забезпеченим імперативом для власників земельних ділянок і для землекористувачів, як і обов'язок раціонального, цільового використання й охорони земель.

Необхідним є посилення стимулювання раціонального використання, охорони та своєчасного відновлення земель, що має бути досягнуто завдяки задіянню як адміністративних методів впливу на власників і користувачів земельних ділянок, так і певних ринкових механізмів.

Власникам та користувачам земельних ділянок, які здійснюють їх раціональне використання, охорону, підвищують родючість ґрунтів, у разі погіршення якісного стану земель, втрати ними відповідних функцій своєчасно вживають заходи з їх відновлення, доцільно забезпечити надання певних податкових, кредитних пільг. На противагу – на власників та землекористувачів за невжиття заходів щодо відновлення деградованих, забруднених і порушених земель мають бути накладені штрафи. Саме за рахунок таких коштів доцільно надавати відповідні пільги власникам землі і землекористувачам, які здійснюють належний обробіток землі, підвищують родючість ґрунтів, зберігають інші корисні властивості землі, ініціюють та здійснюють реалізацію заходів відновлення земель.

Видається доцільним надати перевагу притягненню до цивільно-правової відповідальності за непроведення відновлення земель.

У земельному законодавстві повинні знайти закріплення такі заходи відновлення земель, як біоремедіація, фіторемедіація та детоксикація забруднених земель, а також вимоги забезпечення екологічної безпеки при проведенні відновлення земель (рекультивациі порушених земель, консервації деградованих, малопродуктивних, техногенно забруднених земель, фіторемедіації, детоксикації забруднених земель).

Необхідним є впровадження моніторингу ґрунтів за відповідними індикаторами з використанням дистанційних методів за прикладом ЄС. На законодавчому рівні потребує забезпечення проведення моніторингу ґрунтового покриву земель, пошкоджених внаслідок бойових дій. Зокрема, йдеться про впровадження дистанційного обстеження земель та подальшого картографування наслідків воєнної агресії. Слід підтримати схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепцію проекту Закону України «Про державне регулювання у сфері дистанційного зондування Землі» від 28 серпня 2013 р. № 657-р [25]. Прийняття Закону про дистанційне зондування Землі сприятиме більш ефективному проведенню державного контролю за використанням та охороною земель, адже забезпечуватиме виявлення змін та негативних процесів щодо стану земель, а також прийняттю обґрунтованих рішень щодо подальшого використання та охорони земельних ділянок, за наявності показників, вжиття необхідних заходів щодо їх відновлення.

Видається доцільним створення Національного електронного порталу забруднених та деградованих ґрунтів, формування певної бази проведених заходів з відновлення таких ґрунтів, окремо бази заходів з відновлення постраждалих внаслідок російської збройної агресії відповідно до додатку 64 до Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051 [26].

Важливим є проведення системного аналізу нормативно-правових актів ЄС у сфері охорони та відновлення ґрунтів та забезпечення прогнозування наслідків їх впровадження в українське законодавство.

Необхідним є впровадження так званого кліматично орієнтованого землеробства, яке насамперед складається з органічного, консервативного, точного землеробства, а також нульового обробітку, з метою максимального їх застосування слід вдосконалити правове забезпечення їх здійснення шляхом внесення змін до земельного законодавства, зокрема до Земельного кодексу України та Закону України «Про охорону земель».

З урахуванням наслідків воєнної агресії потребує оновлення Національний план дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням [27]. Нагальною потребою є і розробка та затвердження програми (стратегії) повоєнного відновлення земель (ґрунтів), що має сприяти дієвому впровадженню його заходів. Зазначена програма (стратегія) повинна містити заплановані заходи відновлення земель, чіткі терміни, відповідальних осіб та форми контролю за їх впровадженням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.: Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2019. № 28. Ст. 980.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 1389-XIV. *Офіц. вісн. України*. 2001. № 46. Ст. 2038.
3. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. *Відом. Верхов. Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.
4. Богатирчук-Кривко С. Еколого-економічний механізм управління земельними ресурсами в сільському господарстві. *Землевпорядний вісник*. 2014. № 12. С. 39–42.
5. Грузенський В. В. Проблеми та перспективи правового регулювання відновлення земель і ґрунтів України, що постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 5. С. 249–251.
6. Кулинич П.Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми: монографія. Київ: Норма права, 2021. 308 с.

7. Носік В.В. Проблеми правового забезпечення реалізації цілей сталого розвитку у сфері збереження, відновлення та раціонального використання екосистем в Україні. Особливості правового регулювання екологічних, земельних, аграрних, природоресурсних відносин в умовах європейської глобалізації: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ-Яремче, 20-22 вересня 2019 р.). Івано-Франківськ: Прикарпат. нац. ун-т ім. В. Стефаніка, 2019. С. 23–26.
8. Про основні засади державної кліматичної політики: Закон України від 08.10.2024 р. № 3991-IX. *Відом. Верхов. Ради України*. 2025. № 9. Ст. 19.
9. Ігнатенко І. В., Лейба Л. В. Правове регулювання просторового планування в контексті кліматичних змін. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 2. С. 450–457.
10. Перспективи розвитку аграрного сектора України в умовах кліматичних змін: аналіт. доп. / за наук. ред. Я.А. Жаліла. Київ: НІСД, 2024. 47 с.
11. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядж. КМУ від 17.01.2018 № 67-р. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 16. Ст. 560.
12. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель: розпорядж. КМУ від 19.01.2022 р. № 70-р. *Офіц. вісн. України*. 2022. № 11. Ст. 588.
13. Кулинич П.Ф. Цифровізація земельних відносин і право в Україні: методолгічні і теоретичні аспекти. *Правова держава*. 2021. Вип. 32. С. 257–265.
14. Биндич Т.Ю. Багатоспектральне космічне сканування ґрунтового покриву в моніторингових дослідженнях: моногр. Київ: Аграрна наука, 2022. 144 с.
15. Куцова К.М. Точне землеробство як перспективний напрям сталого розвитку аграрного сектору. Ґрунтово-агрохімічні дослідження як імператив для розвитку аграрного виробництва та розбудови України: зб. тез зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф. молодих вчених (м. Харків, 24 травня 2023 р.). Харків: ННЦ «ІГА імені О.Н. Соколовського», 2023. С. 59–63.
16. Курман Т.В. Теоретико-методолгічні засади правового забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2019. 40 с.
17. Кучер А.В. Концептуальні положення формування економічного механізму відтворення родючості ґрунтів. Раціональне використання ґрунтових ресурсів і відтворення родючості ґрунтів: організаційно-економічні, екологічні й нормативно-правові аспекти: моногр. / ред.: С.А. Балюк, А.В. Кучер. Харків: Смуґаста тип., 2015. С. 68–79.
18. Стан і завдання наукового забезпечення управління ґрунтовими ресурсами на етапі збройної агресії та післявоєнного відновлення: моногр. / за ред. С.А. Балюка, А.В. Кучера. Київ: Аграрна наука, 2023. 168 с.
19. Харитонова Т.Є. Григор'єва Х.А. Післявоєнне відновлення сільськогосподарських земель: правові перспективи, земельні спори та державна підтримка. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. Вип. 6. С. 484–490.
20. Стратегія зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року: розпорядж. КМУ від 14.08.2019 р. № 688-р. *Офіц. вісн. України*. 2019. № 70. Ст. 2473.
21. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегія зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року: розпорядж. КМУ від 21.10.2020 р. № 1567-р. *Уряд. кур'єр*. 2020. 23 груд. № 250.
22. Про нормативи екологічно безпечного зрошення, осушення, управління поливами та водовідведенням: постанова КМУ від 02.09.2020 р. № 766. *Офіц. вісн. України*. 2020. № 73. Ст. 2303.
23. Про схвалення Водної стратегії України на період до 2050 року: розпорядж. КМУ від 09.12.2022 р. № 1134-р. *Офіц. вісн. України*. 2022. № 99. Ст. 6244.
24. Концептуальні підходи до відновлення ґрунтів, що постраждали від збройної агресії: моногр.; за ред. С.А. Балюка, А.В. Кучера, І.В. Пліско. Київ: Аграрна наука, 2024. 216 с.
25. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про державне регулювання у сфері дистанційного зондування Землі» від 28 серпня 2013 р. № 657-р: розпорядж. КМУ від 28.08.2013 р. № 657-р. *Урядовий кур'єр*. 2013. 24 вересня. № 173.
26. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру (додатки 2-64 до Порядку): постанова КМУ від 17.10.2012 р. № 1051. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 89. Ст. 3598.
27. Про затвердження Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням: розпорядж. КМУ від 30.03.2016 р. № 271-р. *Урядовий. кур'єр*. 2016. 29 квітня. № 82.

УДК 349

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.10>

ЕКОЛОГІЧНА МІГРАЦІЯ ЯК ВИКЛИК ГЛОБАЛІЗОВАНОМУ СВІТУ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Ночвій Г.І.,

аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права
Сумського національного аграрного університету

ORCID: 0009-0006-8622-1323

Ночвій Г.І. Екологічна міграція як виклик глобалізованому світу: теоретико-правовий аспект.

Стаття присвячена комплексному дослідженню феномену екологічної міграції як одного з найбільш нагальних викликів глобалізованого світу XXI століття. У роботі проаналізовано теоретико-правові засади регулювання міграційних процесів, спричинених кліматичними змінами, природними катастрофами та техногенними аваріями.

Дослідження базується на аналізі останніх даних міжнародних організацій, зокрема звіту Groundswell, який прогнозує переміщення 216 мільйонів людей до 2050 року, та на вивченні наукових праць провідних експертів у галузі міграційного права. Особливу увагу приділено аналізу ініціативи Нансена та концепції «7 As» Міжнародної організації з міграції як сучасних підходів до вирішення проблем екологічної мобільності.

У статті детально розглянуто критичну прогалину в міжнародному праві, що полягає у відсутності універсального правового статусу для екологічних мігрантів. Проаналізовано обмеження Конвенції про статус біженців 1951 року щодо захисту осіб, вимушених переміщатися з екологічних причин, та обґрунтовано неможливість застосування традиційного визначення біженця до жертв природних катастроф через відсутність елементу переслідування та складність ідентифікації конкретного переслідувача.

За результатами дослідження обґрунтовано три основні шляхи вирішення проблеми правового статусу: розширення застосування існуючих норм щодо внутрішньо переміщених осіб, розробку спеціального міжнародного договору та закріплення відповідальності держав за екологічну деградацію. Доведено необхідність створення комплексного міжнародного правового інструменту, який би врегулював статус екологічних мігрантів та зобов'язання держав щодо їхнього захисту.

Практична значущість роботи полягає у формуванні теоретичної бази для розробки ефективної міжнародної політики реагування на екологічну міграцію та у визначенні пріоритетних напрямів реформування системи міжнародного права в умовах кліматичних змін. Результати дослідження можуть бути використані при розробці національних стратегій адаптації до кліматичних змін та у процесі вдосконалення міжнародного міграційного права.

Ключові слова: екологічна міграція, кліматичні зміни, міжнародне право, права людини, глобалізація, екологічні біженці, Нансенівські принципи, правовий статус.

Nochvii H.I. Ecological migration as a challenge to the globalized world: theoretical and legal aspect.

This article is devoted to a comprehensive study of the phenomenon of environmental migration as one of the most pressing challenges of the globalized world in the 21st century. The work analyzes the theoretical and legal foundations for regulating migration processes caused by climate change, natural disasters, and human-made accidents.

The research is based on an analysis of the latest data from international organizations, particularly the Groundswell report, which predicts the displacement of 216 million people by 2050, and on a study of academic works by leading experts in migration law. Special attention is given to the analysis of the Nansen Initiative and the «7 As» concept of the International Organization for Migration as modern approaches to solving the problems of environmental mobility.

The article provides a detailed examination of the critical gap in international law, which is the absence of a universal legal status for environmental migrants. It analyzes the limitations of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees regarding the protection of individuals forced to move for environmental reasons and substantiates the impossibility of applying the traditional definition of a refugee to victims of natural disasters due to the lack of an element of persecution and the difficulty of identifying a specific persecutor.

Based on the research findings, three main ways to solve the problem of legal status are substantiated: expanding the application of existing norms for internally displaced persons, developing a special international treaty, and establishing the responsibility of states for environmental degradation. The necessity of creating a comprehensive international legal instrument that would regulate the status of environmental migrants and the obligations of states for their protection is proven.

The practical significance of the work lies in forming a theoretical basis for developing an effective international policy for responding to environmental migration and in identifying priority areas for reforming the international legal system in the context of climate change. The results of the study can be used in the development of national strategies for climate change adaptation and in the process of improving international migration law.

Key words: environmental migration, climate change, international law, human rights, globalization, environmental refugees, Nansen Principles, legal status.

Постановка проблеми. Екологічна міграція стала однією з найбільш нагальних проблем XXI століття, що загострюється внаслідок прискорення кліматичних змін та збільшення частоти природних катастроф. В останньому звіті Groundswell оцінюється, що 216 мільйонів людей можуть бути змушені переїхати в межах своїх країн до 2050 року внаслідок клімату, інші припускають, що ця цифра може досягати 1 мільярда [1]. Це явище створює серйозні виклики для системи захисту прав людини, оскільки існуюча міжнародна правова база не повністю охоплює потреби осіб, вимушених залишати свої домівки з екологічних причин. Проблема екологічної міграції особливо гостро стоїть для України, яка зазнала значного впливу техногенних катастроф, зокрема Чорнобильської аварії, а також стикається з наслідками зміни клімату. Крім того, військові дії на території України призвели до додаткових екологічних проблем, що посилюють міграційні процеси та створюють комплексні виклики для національної безпеки та міжнародної стабільності.

Мета дослідження полягає в аналізі правової природи, причин та наслідків екологічної міграції як виклику глобалізованому світу.

Стан опрацювання проблематики. У статті використано широкий спектр джерел, що охоплюють як міжнародні документи, так і наукові публікації, які аналізують проблему екологічної міграції. Матеріал спирається на роботи зарубіжних та українських науковців, які надають теоретичне обґрунтування та аналіз проблеми, зокрема, М. Сірант, І. Андел, О. Малиновська, Н. Волченко, Н. Бондар, В. Файфура W. Kälin та Albert Kraller, Sarraj Donia тощо. Ці джерела в сукупності створюють комплексну картину проблеми, дозволяючи обґрунтувати теоретико-правові виклики, з якими стикається світ у сфері екологічної міграції.

Виклад основного матеріалу. Екологічна міграція, як форма переміщення населення, зумовлена деградацією природного середовища, набуває дедалі більшого значення в сучасному світі. З часу публікації П'ятої оцінної доповіді Міжурядової групи експертів з питань зміни клімату (AR5) у 2014 році кількість наукових доказів щодо впливу кліматичних загроз – зокрема екстремальних погодних явищ та кліматичної мінливості – на вимушену міграцію суттєво зростає. Ці загрози виступають як прямими чинниками переміщення, так і опосередкованими – через погіршення засобів до існування, особливо в регіонах, чутливих до кліматичних змін [2].

Як зазначає М. Сірант, «глобалізацію варто вважати світовим феноменом, що полягає у злитті різноманітних транснаціональних процесів та внутрішніх структур, що полягають у повній взаємопроникненості економіки, політики, культури та ідеології країн, та їх взаємодії за межами кордонів» [3, с. 66]. В цьому контексті екологічна міграція є одним з проявів глобальних трансформаційних процесів, що вимагають координованого міжнародного реагування.

Погоджуємося з думкою Н. Волченко та Н. Бондар, що міграція населення в умовах висхідної глобалізації є значним викликом для всіх країн, що обумовлено впливом цілого комплексу чинників, до яких відносять: політичні, гуманітарні та соціально-економічні [4, с. 54]. В. Файфура розглядає екологічну міграцію як переміщення людей з метою зміни постійного місця проживання, перебування і отриманням доходу, які пов'язані з рядом факторів: фізичною неможливістю подальшого перебування у зоні екологічного лиха природного чи техногенного походження та емоційним несприйняттям вимушеного способу життя; неможливістю провадити господарську діяльність за умов несприятливих змін природно-екологічної, санітарно-епідеміологічної або кліматичної обстановки; постійною загрозою життю або власному здоров'ю та здоров'ю близьких; категоричним небажанням повернення на колишнє місце проживання через перераховані фактори [5, с. 44]. Враховуючи різноманітність причин екологічної міграції – від фізичної неможливості проживання до емоційного неприйняття умов – постає потреба у формалізації статусу екологічного мігранта в національному та міжнародному праві, що дозволить забезпечити належний рівень захисту та інтеграції таких осіб.

У рамках ініціативи Нансена, яка розпочалася у 2012 році, екологічна міграція розглядається як складний виклик, що вимагає співпраці між державами. Вона зосереджена на пошуку рішень для переміщення населення через кордон, спричиненого як раптовими, так і повільними стихійними лихами [6]. Таким чином, ця ініціатива, яка знайшла своє відображення у так званих принципах Нансена, допомагає розробляти конкретні рамки захисту для людей, вимушено переміщених з екологічних причин, оскільки вони не мають статусу біженця в міжнародному праві. Другий принцип Нансена встановлює обов'язок держав захищати своє населення та приділяти особливу увагу особливим потребам людей, які найбільш вразливі до зміни клімату та інших екологічних небезпек та найбільше постраждали від них, включаючи переміщених осіб, приймаючи громади та тих, хто перебуває під загрозою переміщення. Розробка законодавства, політики та інституцій, а також інвестування достатніх ресурсів є ключовими в цьому відношенні [7]. Ініціатива Нансена стала важливим кроком у міжнародному визнанні екологічної міграції як складного транснаціонального виклику, що потребує міждержавної співпраці. Принципи Нансена сприяють формуванню нормативних рамок захисту осіб, переміщених з екологічних причин, які не охоплюються чинним статусом біженця. Особлива увага до вразливих груп, а також необхідність розробки відповідної політики, законодавства та інституційної підтримки, підкреслює актуальність комплексного підходу до реагування на екологічно зумовлену міграцію.

Міжнародна організація з міграції (далі МОМ) у сфері реагування на екологічну міграцію виступає за реалізацію семи напрямів діяльності, так званих «7 As»:

Adaptation – визнання позитивного потенціалу міграції як стратегії адаптації до змін клімату;

Abilities – привертання уваги до можливостей на рівні політичних акторів та громад з метою реагування на проблеми, пов'язані з територіальною мобільністю в умовах зміни клімату та деградації навколишнього середовища;

Alliances – заохочення партнерських відносин та співпраці між країнами-донорами та реципієнтами, а також різними областями політики з метою розроблення широкого спектру варіантів дій;

Action – поширення інформації про вже вжиті заходи та передовий досвід з метою заохочення розроблення нових заходів;

Assessments – оцінка наявних даних, необхідних для формування обґрунтованої політики;

Assets – доступ до активів для розвитку політики міграції та адаптації, використання джерел фінансування, пов'язаних з міграцією, зокрема переказів мігрантів;

Advocacy – надання можливості для висловлювання своєї позиції екологічним мігрантам [8, с. 20].

Незважаючи на зростання кількості людей, які змушені залишати свої домівки через екологічні чинники, міжнародне право досі не має єдиного, універсального визначення та правового статусу «екологічного мігранта». Це створює значні прогалини в механізмах захисту прав людини, оскільки ці особи часто не підпадають під класичні категорії біженців чи внутрішньо переміщених осіб.

Конвенція ООН про статус біженців 1951 року не передбачає захисту для осіб, які залишають свої домівки з екологічних причин, оскільки вони не підпадають під визначення біженців як жертв переслідувань. Як слушно акцентує Albert Kruger, існує низка труднощів щодо застосування Конвенції про статус біженців 1951 року в контексті природних катастроф, серед яких висувуються два основні аргументи: 1) природні катастрофи не мають вибіркової дії, тоді як дискримінація є невід'ємною ознакою визначення статусу біженця; 2) у випадках, спричинених екологічними чинниками, складно ідентифікувати переслідувача [9, с. 43].

Біженець чітко визначається в міжнародному праві як «особа, яка через цілком обґрунтовані побоювання зазнати переслідувань за ознаками раси, релігії, національності, належності до певної соціальної групи чи політичних переконань перебуває поза межами країни свого громадянства, і не може або, через такий страх, не бажає скористатися захистом цієї країни, або особа без громадянства, яка внаслідок таких подій перебуває за межами країни свого попереднього місця проживання і не може або, внаслідок таких побоювань, не бажає повернутися до неї» [10]. Це визначення не поширюється на осіб, що тікають від екологічних катастроф, оскільки природні явища не мають вибіркової дискримінаційної дії, і в таких випадках складно визначити конкретного переслідувача.

Sarraj Dopia зазначає, що існуюча система міжнародного права створена для захисту від політичних переслідувань, а не від екологічних загроз. Це створює правовий вакуум, який залишає мільйони людей без належного захисту. Зокрема, дослідниця звертає увагу, що для позначення цих осіб використовуються різні терміни, як-от: екологічні біженці, кліматичні біженці, еко-біженці, мігранти довкілля тощо [11].

Міжнародна організація з міграції у 2007 році визначила екологічних мігрантів як «осіб або груп осіб, які через вагомні причини раптових або прогресуючих змін у навколишньому середовищі, що негативно впливають на їх життя або умови життя, змушені залишити свої звичні домівки, або вирішили зробити це, тимчасово чи назавжди, і які переїжджають або в межах своєї країни, або за

кордон». Мета цього визначення полягає в тому, щоб охопити всі форми переміщення населення, чи то тимчасові, чи постійні, внутрішні чи транскордонні, незалежно від того, є вони добровільними чи вимушеними, а також незалежно від того, спричинені вони раптовими чи поступовими екологічними змінами [12, с. 19].

МОМ також запропонувала термін «кліматичні мігранти» як більш вузьке, ніж екологічні мігранти поняття. При цьому МОМ підкреслює, що наведені визначення є робочими і не мають жодного правового наповнення [8, с. 8].

I. Андел дає власне визначення категорії «екологічний мігрант»: екологічний мігрант – це людина, яка змушена переселитися з території, де екологічна ситуація така, що вона загрожує здоров'ю, життю населення в даний час або на перспективу. Погіршення екологічної ситуації на території може бути викликане екологічним лихом, техногенною катастрофою, забрудненням довкілля внаслідок діяльності підприємств [13, с. 452].

У контексті глобальних кліматичних трансформацій дедалі більшої актуальності набуває проблема вимушеного та добровільного переміщення населення. Залежно від причин та характеру переселення, для більш точного аналізу пропонується класифікувати осіб, що змінюють місце проживання під впливом екологічних факторів, на три категорії:

Екологічні мігранти – індивіди, які здійснюють переміщення з власної ініціативи, керуючись прагненням до покращення умов життя або пошуку більш сприятливого природного середовища. Їхні рішення не є прямим наслідком катастрофічних подій, а радше реакцією на поступові зміни клімату.

Екологічні біженці – особи, змушені залишити свої постійні місця проживання внаслідок раптових або масштабних природних катаклізмів (зокрема, повеней, посух, ураганів тощо). Переміщення цієї категорії населення має вимушений характер і часто супроводжується втратою житла, засобів до існування та соціальних зв'язків.

Екологічно евакуйовані особи – населення, яке тимчасово переселяється в межах однієї держави у зв'язку з надзвичайними природними ситуаціями. Така евакуація, як правило, має короткостроковий характер і здійснюється з метою забезпечення безпеки та збереження життя.

Зазначена класифікація дозволяє більш точно окреслити масштаби та специфіку екологічної мобільності населення, що, своєю чергою, є важливим етапом у формуванні ефективної державної політики реагування на кліматичні виклики.

На сьогодні екологічні мігранти не мають окремого, універсального правового статусу в міжнародному праві. З огляду на це, науковці та міжнародні організації пропонують кілька шляхів вирішення проблеми:

Розширення застосування існуючих норм – можливість застосовувати норми, що стосуються внутрішньо переміщених осіб (ВПО) або ж гуманітарного захисту. Однак ці механізми часто є тимчасовими і не забезпечують довгострокового захисту.

Розробка нового спеціального міжнародного договору – створення нормативно-правового акту, який би визначав правовий статус екологічних мігрантів та зобов'язання держав щодо їхнього захисту.

Закріплення відповідальності держав – встановлення відповідальності за дії, що призводять до деградації навколишнього середовища і, як наслідок, до екологічної міграції. Це може бути реалізовано через міжнародні суди або арбітражні механізми.

Екологічна міграція створює множинні виклики для міжнародної спільноти:

по-перше, політичні виклики включають необхідність перегляду існуючих міграційних політик, розробки нових механізмів міжнародної співпраці та вирішення питань суверенітету держав у контексті транскордонних переміщень;

по-друге, економічні виклики пов'язані з необхідністю фінансування програм адаптації, реабілітації та інтеграції екологічних мігрантів, а також з потенційними втратами від деградації навколишнього середовища;

по-третє, соціальні виклики охоплюють питання інтеграції мігрантів у приймаючі спільноти, збереження культурної ідентичності та попередження соціальних конфліктів;

по-четверте, правові виклики полягають у необхідності адаптації міжнародного права до нових реалій та створення ефективних національних механізмів захисту прав екологічних мігрантів.

Висновки. Екологічна міграція є багатогранним і складним викликом глобалізованому світу, що вимагає негайних рішень на національному, регіональному та міжнародному рівнях. Відсутність універсального правового статусу для екологічних мігрантів є критичною прогалиною в міжнародному праві, яка залишає мільйони людей без належного захисту.

Запропонована класифікація екологічної мобільності на три категорії (екологічні мігранти, екологічні біженці та екологічно евакуйовані особи) може стати основою для розробки більш ефективної та диференційованої політики реагування на різні типи екологічних переміщень.

Ключовими напрямками подальшої роботи є: активна робота над створенням нового міжнародного правового інструменту, який би гарантував захист прав осіб, що змушені залишати свої домівки через екологічні чинники; розвиток превентивних механізмів, спрямованих на запобігання вимушеній міграції через боротьбу з причинами екологічної деградації; посилення міжнародної співпраці та координації зусиль у сфері адаптації до кліматичних змін; розробка ефективних механізмів фінансування програм допомоги екологічним мігрантам.

Без комплексного підходу до вирішення цих питань світ ризикує зіткнутися з масштабною гуманітарною кризою, яка може дестабілізувати цілі регіони та підірвати основи міжнародної безпеки. Тому екологічна міграція повинна розглядатися як одна з пріоритетних проблем міжнародної спільноти, що потребує невідкладного та рішучого реагування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Переміщені особи: світовий контекст. URL: https://langs.physio-pedia.com/uk/displaced-persons-the-global-context-uk/#cite_note-23.
2. World Migration Report 2024: Chapter 7 – Climate change, food insecurity and human mobility: Interlinkages, evidence and action. URL: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024-chapter-7>.
3. Сірант М.М. Адміністративно-правова характеристика діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2021. 509 с.
4. Волченко Н.В., Бондар Н.А. Політика соціального забезпечення мігрантів у контексті сталого розвитку. *Приватне та публічне право*. 2025. №1. С. 53–58 DOI: 10.32782/2663-5666.2025.1.8
5. Файфура В. Міграції населення в контексті екологічних викликів. URL: <https://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/24158/1/%D0%A4%D0%B0%D0%B9%D1%84%D1%83%D1%80%D0%B0%20%D0%92.pdf>.
6. Kälin, W. (2012). From the Nansen Principles to the Nansen Initiative. *Forced Migration Review*, 41, 48-49. URL: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:42f4d7f8-6b44-40b6-824c-28fd7055b343/files/m5ef8dc3b472f0e0b9b1887f1203cf5ec>.
7. Nansen Principles. URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/hum/nansen_prinsipper.pdf.
8. Малиновська О. Міграція та кліматичні зміни: політико-правовий аспект. *Migration & Law*. 2022. Vol. 2 (issues 1–2). P. 5–25. URL: <https://nam.kyiv.ua/files/publications/malynovska.pdf>.
9. Albert Kraler. Climate Change and Migration - Legal and policy challenges and responses to environmentally induced migration. URL: https://www.researchgate.net/publication/343713092_Climate_Change_and_Migration_-_Legal_and_policy_challenges_and_responses_to_environmentally_induced_migration.
10. Конвенція про статус біженців від 28 липня 1951 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text.
11. Sarraj D. Climate refugee and international law. *Law and Interscience Journal*. Volume: 03 / № 02(2024), p. 64–85. URL: <file:///D:/%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%87%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F/climate-refugee-and-international-law.pdf>.
12. Laczko, F. and Aghazarm, C. Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence', International Organization for Migration, Geneva, 2009. 448 p. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_and_environment.pdf.
13. Андел І.В. Екологічна міграція населення у регіонах України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*, 2013, Вип. 3(101). С. 451–457.

УДК 349.42

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.11>

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДАПТИВНИХ ФОРМ АГРАРНОГО ВИРОБНИЦТВА

Туєва О.М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0003-0474-4034

Туєва О.М. Сучасний стан та тенденції правового регулювання адаптивних форм аграрного виробництва.

Стаття присвячена дослідженню сучасного стану та тенденцій правового регулювання адаптивних форм аграрного виробництва, а також формулюванню на цій основі висновків і пропозицій, спрямованих на вдосконалення чинного законодавства.

Протягом останнього десятиріччя зміна клімату стала однією з найбільш актуальних тем у світовій економіці та політиці, що пов'язано з низьким рівнем здатності країн адаптуватися до таких екстремальних проявів зміни клімату, як повені, посухи, інші явища, які можуть призвести до соціальної та економічної нестабільності у світі, що потребує розроблення відповідних політик і стратегій для зменшення викидів парникових газів і переходу до низьковуглецевого розвитку в усіх секторах економіки.

Рівень вразливості аграрного виробництва в Україні підвищується також внаслідок збройної агресії росії та ведення бойових дій на території України. Все це значно ускладнює забезпечення продовольчої безпеки не лише для населення України, яке безпосередньо перебуває у зоні воєнного конфлікту, а й для тих країн, які залежать від поставок українського продовольства.

В умовах воєнного стану і повоєнного відродження адаптивне сільське господарство з його гнучкістю, економією ресурсів та орієнтацією на сталість видається одним із ефективних способів зберегти його виробничий потенціал.

В роботі сформульовано визначення адаптивного сільськогосподарського виробництва як правовідносин в сфері виробництва сільськогосподарської продукції в процесі якого впроваджуються такі методи господарської діяльності, які ґрунтуються на засадах сталого розвитку, дозволяють підприємству пристосуватися до конкретних ґрунтово-кліматичних, біологічних, та соціально-економічних умов з метою підвищення стійкості до зовнішніх ризиків, підвищення ефективності господарювання та забезпечення екологічної і продовольчої безпеки.

У статті на підставі аналізу чинного законодавства зроблено висновок про необхідність ухвалення спеціального Закону «Про адаптивне аграрне виробництво та стимулювання кліматично-орієнтованих практик». Наголошується на потребі розробки та закріплення єдиного класифікатора адаптивних форм аграрного виробництва, який би пов'язував кожну з її економічними та екологічними перевагами, а також окремої програми державної підтримки для господарств, які переходять на адаптивні форми господарювання, створення грантових програм для фермерів, які переходять на кліматично-орієнтовані практики, запровадження системи державного страхування від кліматичних ризиків, а також запровадження фонду для фінансування пілотних проєктів з адаптивних форм сільськогосподарського виробництва.

Ключові слова: адаптивні форми аграрного виробництва, зміна клімату, продовольча безпека, сільськогосподарське виробництво, кліматично-орієнтоване сільське господарство, сталий розвиток.

Tuieva O.M. Current status and trends in the legal regulation of adaptive forms of agricultural production.

The article is devoted to researching the current state and trends in the legal regulation of adaptive forms of agricultural production, as well as formulating conclusions and proposals aimed at improving the current legislation on this basis

Over the past decade, climate change has become one of the most pressing issues in the global economy and politics, due to the low level of countries' ability to adapt to such extreme manifestations of climate change as floods, droughts, and other phenomena that can lead to social and economic instability in the world, which requires the development of appropriate policies and strategies to reduce greenhouse gas emissions and transition to low-carbon development in all sectors of the economy.

The vulnerability of agricultural production in Ukraine is also increasing as a result of Russia's armed aggression and hostilities on Ukrainian territory. All this significantly complicates food security not only for the population of Ukraine, which is directly affected by the military conflict, but also for those countries that depend on Ukrainian food supplies.

In the context of martial law and post-war recovery, adaptive agriculture, with its flexibility, resource efficiency, and focus on sustainability, appears to be one of the few ways to preserve its productive potential.

The paper formulates a definition of adaptive agricultural production as legal relations in the sphere of agricultural production, in the course of which economic activities based on the principles of sustainable development are introduced, allowing enterprises to adapt to specific soil and climatic, biological, and socio-economic conditions in order to increase resistance to external risks, improve economic efficiency, and ensure environmental and food security.

Based on an analysis of current legislation, the article concludes that there is a need to adopt a special law "On Adaptive Agricultural Production and the Promotion of Climate-Oriented Practices". There is a need to develop and establish a unified classifier of adaptive forms of agricultural production that would link each of them with its economic and environmental advantages, as well as a separate state support program for farms that are transitioning to adaptive forms of management. There is also a need to create grant programs for farmers who are transitioning to climate-oriented practices and to introduce a state insurance system for climate risks. introduction of a state insurance system against climate risks; creation of a fund to finance pilot projects on adaptive forms of agricultural production.

Key words: adaptive forms of agricultural production, climate change, food security, agricultural production, climate-oriented agriculture, sustainable development.

Постановка проблеми. Світова історія доводить, що з давніх часів людство стикалося з такими глобальними проблемами, як забезпечення миру, продовольчої безпеки та протистояння стихії. Сьогодні ці виклики стоять перед світом як ніколи гостро і пов'язані між собою.

Зміна клімату є глобальним викликом для всього світу, що створює серйозні загрози для міжнародної економіки та безпеки. Спостерігається пришвидшення процесів, які призводять до зростання ризиків у сферах енергетичної безпеки, доступу до продовольства і питної води, стабільності екосистем, а також загроз для здоров'я та життя людей. Увесь світ відчуває на собі вплив зміни клімату і таке становище потребує рішучих дій у боротьбі із зміною клімату, співпраці між країнами та виконання міжнародних домовленостей.

Протягом останнього десятиріччя зміна клімату стала однією з найбільш актуальних тем у світовій економіці та політиці, що пов'язано з низьким рівнем здатності країн адаптуватися до таких екстремальних проявів зміни клімату, як повені, посухи, інші явища, які можуть призвести до соціальної та економічної нестабільності у світі, що потребує розроблення відповідних політик і стратегій для зменшення викидів парникових газів і переходу до низьковуглецевого розвитку в усіх секторах економіки [1].

Отже, кліматичні зміни, яких зазнає наша планета становлять потенційну загрозу для існування людства.

Метою дослідження є аналіз сучасного стану та тенденцій правового регулювання адаптивних форм аграрного виробництва, як засобу протистояння глобальним викликам з метою забезпечення продовольчої безпеки, а також формулювання на цій основі висновків та пропозицій, спрямованих на вдосконалення чинного законодавства у розглядуваній сфері.

Стан опрацювання проблематики. Проблема правового регулювання адаптивних форм аграрного виробництва вимагає комплексного і системного використання теоретичних здобутків науковців для пізнання сутності та перспектив вдосконалення законодавства у цій сфері з урахуванням викликів, які стоять перед Україною. У вітчизняній літературі питання становлення та розвитку адаптивних форм аграрного виробництва досліджувались переважно представниками економічної науки. Опубліковані вченими юридичні праці охоплюють переважно дослідження правового регулювання відносин у сфері виробництва, обігу та маркування органічної сільськогосподарської продукції, як одної з адаптивних форм аграрного виробництва і представлені науковими надбаннями Н.А. Берлач, С.І. Бугери, Х.А. Григор'євої, В.М. Єрмоленка та ін.

Дослідження питання правового регулювання і природи адаптивних форм аграрного виробництва відображено в працях Т.В. Курман, А.О. Осадчої та ін. Недостатня наукова дослідженість цього питання зумовлює актуальність обраної теми.

Виклад основного матеріалу. Ефективне функціонування аграрних підприємств є запорукою сталого розвитку сільського господарства та забезпечення населення якісними та безпечними продуктами харчування. Оскільки саме аграрний сектор відіграє ключову роль в українській еко-

номіці, то найбільш суттєвий вплив кліматичних змін відчуває сільськогосподарське виробництво. Разом із тим сучасне традиційне сільське господарство одночасно як потерпає від зміни клімату, так і частково є його причиною. Аграрне виробництво одне з найбільших джерел органічних відходів, а також викидів парникових газів, таких як метан, вуглекислий газ, озон, оксиди азоту, тощо.

За висновками експертів, протягом найближчих 15-20 років наша держава зіштовхнеться із загрозою втрати 25% продуктивності ґрунтів, що стане наслідком зміни температури й кількості опадів, що в сукупності із виснаженням ґрунтів та ескалацією екстремальних погодних явищ призведуть до критичної ситуації [3].

Рівень вразливості аграрного виробництва в Україні підвищується також внаслідок збройної агресії росії та ведення бойових дій на території України, через що виходять із обігу землі сільськогосподарського призначення, знищуються ґрунти, посіви та багаторічні насадження, руйнується аграрна інфраструктура. Військові дії обмежують можливості країни переміщувати сільськогосподарську продукцію як по власній території, так і за її межами. Все це значно ускладнює забезпечення продовольчої безпеки не лише для населення України, яке безпосередньо перебуває у зоні воєнного конфлікту, а й для тих країн, які залежать від поставок українського продовольства. Таким чином війна створила катастрофічні умови для аграрного сектору економіки України, але й парадоксальним чином прискорила необхідність впровадження адаптивних форм сільськогосподарського виробництва. В умовах воєнного стану і повоєнного відродження адаптивне сільське господарство з його гнучкістю, економією ресурсів та орієнтацією на стійкість видається одним із небагатьох способів зберегти його виробничий потенціал. І сьогодні українські фермери демонструють світу видатний приклад цієї адаптації в реальному часі. В подальшому, досвід, отриманий під час війни стане основою для трансформації аграрного сектору в бік більш стійкої, екологоорієнтованої моделі, яка буде протистояти будь-яким викликам.

Етимологія терміну «адаптація» походить від лат. *adapto* – пристосовую. Трактують ж залежить від науки, що використовує даний термін. Зокрема в економіці адаптація розглядається як ступінь засвоєння нових способів господарсько-фінансової діяльності підприємства в нових умовах зовнішнього середовища. Впорядкована система змін, що вносяться у внутрішні системи діяльності підприємства, розробка та реалізація яких забезпечує ефективність його діяльності у нових умовах [4, с. 96].

У зарубіжній літературі поняття адаптивність (*adaptability*) достатньо часто ототожнюється з гнучкістю (*flexibility*), здатністю до швидкого перелаштування (*agility*).

Адаптацію можна розглядати як процес змін кількісних і якісних ознак системи, що дозволяє їй досягти оптимального або в критичних умовах граничного стану функціонування в мінливих умовах. Системи здатні змінювати свої параметри відповідно до зовнішніх умов – пристосовуватися (самоналаштовуватися) називають адаптивними, а в основі функціонування адаптивних систем лежить механізм зворотного зв'язку [5, с. 117].

Таким чином, головна ідея адаптації полягає не у боротьбі з природою, а у діяльності в гармонії з нею, мінімізуючи ризики, втрати та додаткові витрати.

На світовому рівні, в рамках проєкту Університету Нотр-Дам здійснюється оцінка Глобального Індексу Адаптації (ND-GAIN). При цьому під адаптацією мається на увазі таке пристосування країни до кліматичних змін, яке зводить до мінімуму негативний вплив на людину та навколишнє середовище. Показники індексу дозволяють уповноваженим суб'єктам визначати пріоритети розвитку та ухвалювати обґрунтовані рішення в тих сферах, які потребують адаптації.

Глобальний Індекс Адаптації (*Global Adaptation Index*) являє собою динамічну модель порівняльного аналізу, яка всебічно досліджує і вимірює рівень стійкості та вразливості конкретної країни до наслідків кліматичних змін, а також ступінь її готовності до впровадження заходів щодо підвищення стійкості до таких наслідків. Вразливість визначається через оцінку таких складових як: екосистемні послуги, харчування, середовище проживання людини, охорона здоров'я, інфраструктура та водні ресурси. Готовність до впровадження заходів щодо підвищення стійкості обумовлюється такими індикаторами як економічна, соціальна та управлінська готовність.

Україна у цьому рейтингу станом на 2023 рік посідає 70 місце з 187 країн. Індекс ND-GAIN становить 51,2. Лідерське перше місце займає Норвегія з індексом 76,8, а найгірший показник демонструє Чад 25 [6].

З урахуванням вищевикладених наукових дефініцій можна сформулювати адаптивне сільськогосподарське виробництво як правовідносини в сфері виробництва сільськогосподарської продукції в процесі якого впроваджуються такі методи господарської діяльності, які ґрунтуються на засадах сталого розвитку, дозволяють підприємству пристосуватися до конкретних ґрунтово-кліматичних, біологічних, та соціально-економічних умов з метою підвищення стійкості до зовнішніх ризиків, підвищення ефективності господарювання та забезпечення екологічної і продовольчої безпеки.

Сучасній світовій практиці відома низка адаптивних форм сільськогосподарського виробництва, серед яких: біодинамічне, біологічне консервативне, точне землеробство, органічне виробництво, захисне сільське господарство, агролісівництво, агроекологія, пермакультура, вермикультура та ін.

Актуальність процесів адаптації зумовлює необхідність належного правового забезпечення відносин у сфері ведення адаптивного, кліматоорієнтованого сільськогосподарського виробництва, здатного винайти найбільш оптимальні способи запобігання негативним змінам і знизити існуючі ризики та загрози, при цьому забезпечуючи виробництво якісної та безпечної сільськогосподарської продукції. Право несе в собі значний регуляторний потенціал у досліджуваній сфері.

Нормативно-правове регулювання протистояння та адаптації до кліматичних змін включає в себе як міжнародний так і національний рівень. Значний вклад у втілення кліматоохоронних заходів у міжнародно-правове забезпечення внесли Всесвітня метеорологічна організація (WMO) та Програма ООН з навколишнього середовища (UNEP).

Серед глобальних міжнародних актів, спрямованих на вирішення світових кліматичних проблем, формування й реалізацію міжнародної політики адаптації до кліматичних змін, та запровадження принципів сталого розвитку слід зазначити Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку на період до 2030 року», Конвенцію про охорону біологічного різноманіття, Паризьку кліматичну угоду, а також загальну європейську аграрну політику САП та пакет політичних ініціатив ЄС – Європейський зелений курс Green Deal.

В Україні політика у сфері адаптації до кліматичних змін здійснюється на загальнодержавному рівні. Так, статтями 404, 360 і 361 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. передбачається співробітництво у сфері сільського господарства й охорони довкілля, що має на меті реалізацію довгострокових цілей сталого розвитку і зеленої економіки, заохочення на міжнародному рівні заходів, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, зокрема у сфері зміни клімату; заохочення сучасного та сталого сільськогосподарського виробництва, з урахуванням необхідності захисту навколишнього середовища і тварин, поширення застосування методів органічного виробництва й використання біотехнологій [7, с. 59].

Аналогічні за змістом положення містяться у низці документів стратегічного характеру, таких як: Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2024 р. «Про схвалення Стратегії формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2035 року і затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024-2026 роках», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 р. «Про схвалення Стратегії продовольчої безпеки України на період до 2027 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації».

Правове регулювання окремих адаптивних форм аграрного виробництва представлено Законом України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції». Це ключовий документ, який регулює один з найважливіших напрямів адаптивного господарства – органічне виробництво. Він встановлює вимоги до заборони використання синтетичних пестицидів і мінеральних добрив, сприяючи агроекологічним методам.

Як одну із форм адаптації до несприятливих погодних умов і зміни клімату можна вважати виробництво генетично модифікованої сільськогосподарської продукції. Правове регулювання у цій сфері забезпечує Закон України від 31 травня 2007 р. «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично-модифікованих організмів». З 16 вересня 2026 року чинності набуде новий, євроінтеграційний Закон України від 23 вересня 2023 р. «Про державне регулювання генетично-інженерної діяльності та державний контроль за розміщенням на ринку генетично-модифікованих організмів і продукції». Існує думка, що генетична модифікація може запропонувати безліч переваг: допоможе забезпечити глобальну продовольчу безпеку, впоратися з проблемами зміни клімату шляхом створення гібридів, здатних поглинати більше вуглекислого газу, ніж традиційні культури, генетичні технології можуть створювати культури стійкі до високої температури, дефіциту прісної води та інших кліматичних викликів. Втім, на нашу думку, поширення ГМО культур може створювати потенційну загрозу біологічному різноманіттю, та здоров'ю людей, що суперечить принципам сталого розвитку, хоча й характеризується адаптивністю.

Відомо, що одним із засобів вдосконалення правового регулювання суспільних відносин виступає їх деталізація, адже підвищення рівня законодавства відбувається за рахунок врегулювання специфічних відносин спеціальними нормами, які створені саме для їх регламентації [8, с. 193]. Втім, як наголошує Осадча А.О., центральною проблемою сучасного аграрного права України є відсутність комплексного правового регулювання адаптивних форм аграрного виробництва, що створює системний правовий вакуум у цій стратегічно важливій сфері. Поняття «адаптивні форми

аграрного виробництва» досі несформоване в аграрно-правовій доктрині України та не має нормативного закріплення в чинному законодавстві [9, с. 121].

Враховуючи вищезазначене, слід наголосити на необхідності ухвалення спеціального Закону «Про адаптивне аграрне виробництво та стимулювання кліматично-орієнтованих практик». «Адаптивне аграрне виробництво» – підкреслює головний принцип: здатність аграрного сектору адаптуватися до змін клімату, економічних викликів та нових технологій, а «стимулювання кліматично-орієнтованих практик» – акцентує увагу на державній підтримці (фінансовій, нормативній, науковій) для сільськогосподарських товаровиробників які впроваджують екологічні та ресурсозберігаючі методи.

Висновки. Отже, аналіз чинного законодавства що забезпечує правове регулювання адаптивних форм аграрного виробництва, дозволяє виділити такі його основні ознаки та тенденції:

– положення про організаційно-правові заходи, спрямовані на адаптацію до кліматичних змін містяться головним чином у політико-правових документах, що мають переважно стратегічний характер;

– нормативно-правові акти в зазначеній сфері носять переважно публічний характер;

– в чинному законодавстві відсутній спеціальний закон, який би унормовував відносини з ведення адаптивних форм аграрного виробництва.

– правове регулювання у сфері адаптації сільського господарства України до кліматичних та інших загроз ґрунтується на міжнародно-правових нормах, що зумовлено інтеграцією України до світового економічного простору.

Важливим аспектом вдосконалення правового регулювання досліджуваних відносин має стати ухвалення спеціального євроінтеграційного закону «Про адаптивне аграрне виробництво та стимулювання кліматично-орієнтованих практик».

Доцільним, як вбачається, було б також формування єдиного класифікатора адаптивних форм аграрного виробництва, який би пов'язував кожну з її економічними та екологічними перевагами.

Потребує розробки та закріплення окрема програма державної підтримки для господарств, які переходять на адаптивні форми господарювання, причому фінансування має бути прив'язане до конкретного результату, наприклад, збільшення вмісту гумусу в ґрунті, економія води, електроенергії; необхідним є створення грантових програм для фермерів, які переходять на кліматично-орієнтовані практики; запровадження системи державного страхування від кліматичних ризиків; створення фонду для фінансування пілотних проєктів з адаптивних форм сільськогосподарського виробництва.

Враховуючи необхідність формування цілісного і системного механізму правового забезпечення адаптивних форм аграрного виробництва нагальною потребою є модернізація законодавства про освіту шляхом впровадження до навчальних програм аграрних навчальних закладів модулів з агроекології та інших форм адаптивного землеробства.

Правове регулювання адаптивних форм аграрного виробництва є ключовим елементом забезпечення сталого розвитку аграрного сектору економіки, продовольчої безпеки та збереження ресурсів для майбутніх поколінь. Воно має бути науковообґрунтованим та враховувати як глобальні виклики, так і національну специфіку України. Вдосконалення законодавства у цій сфері – невід'ємна частина стратегії розвитку аграрного сектору економіки нашої держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про схвалення Стратегії формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2035 року і затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024-2026 роках: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2024 р. № 483-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2024-p#Text>.
2. Розвиток агропродовольчого виробництва в умовах кліматичних змін. Матеріали наукового дискусійного семінару від 2021р. за редакцією професора, доктора економічних наук Мудрака Р.П. URL: <https://lib.udau.edu.ua:8443/server/api/core/bitstreams/986c7a77-7742-487d-bde8-e297904135ac/content>.
3. Костюченко Ю. Кліматичні зміни складають загрозу національній безпеці. <https://www.radiosvoboda.org/a/25139156.html>.
4. Козаченко, А.В. Экономическая безопасность предприятия: сущность и механизм обеспечения: монография / А.В. Козаченко, В.П. Пономарев, О.М. Ляшенко. К.: Либра, 2003. – 280 с.
5. Охтеня А.А. Теоретические основы адаптивного планирования производства. *Науковий вісник Чернігівського державного інституту економіки і управління*. Серія 1, Економіка: збірник наукових праць. Чернігів: ЧДІЕУ, 2009. № 3 (4). С. 115–121.)
6. ND-GAIN Country Index. Notre Dame Global Adaptation Initiative. <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings>.

7. Курман Т.В. Актуальні питання реформування правової системи: зб. матеріалів XXII Міжнар. наук.-практ. конф., Луцьк, 13-15 червня 2025 р. / Уклад. Джурак Л.М. Луцьк: Вежа-Друк, 2025. С. 58–60.
8. Аграрне та земельне право України: сучасна парадигма і перспективи розвитку: колективна монографія / за ред. д.ю.н., проф. А.П. Гетьмана та д.ю.н., проф. Т.В. Курман. Харків: Юрайт, 2022. 576 с.
9. Осадча А.О. Адаптивні форми аграрного виробництва як аграрно-правова категорія. *Юридичний науковий електронний журнал*, № 7. 2025, С. 120–124.

УДК 349.42

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.12>

АГРОІННОВАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ: ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ АГРОІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

Шудров В.С.,

аспірант кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Шудров В.С. Агроінноваційна політика як правова категорія: поняття та основні напрями агроінноваційного розвитку.

Агроінноваційна політика є важливою складовою державної аграрної політики і спрямована на формування сучасної моделі розвитку аграрного сектору в умовах глобалізаційних викликів та євроінтеграційних процесів. Вона охоплює створення ефективної агроінноваційної інфраструктури, стимулювання науково-технічної діяльності, формування сприятливого інвестиційного середовища й забезпечення трансферу новітніх технологій та інших агроінновацій у сільське господарство.

У статті на підставі аналізу доктринальних джерел і чинного законодавства розкрито сутність і надано авторське визначення поняття агроінноваційної політики як правової категорії, що базується на принципах системності, державної підтримки агроінновацій, розвитку партнерства «наука-агробізнес-держава», цифровізації агросфери, міжнародної інтеграції і співпраці, а також соціальної орієнтованості. Особливу увагу приділено пріоритетності сталого розвитку, яка передбачає гармонізацію економічних, екологічних та соціальних аспектів сільськогосподарського виробництва. Виокремлено основні напрями агроінноваційної політики, зокрема, правовий, інституційний, економічний, екологічний та соціальний.

Разом із тим, наголошено на існуючих проблемах розвитку агроінноваційної сфери: недостатньому матеріально-технічному та фінансовому забезпеченні наукових розробок, обмеженості інформаційних ресурсів, недосконалої законодавчої бази і кредитно-фінансової системи, низькому рівні інвестиційної активності та ін. Сформульовано пропозиції з удосконалення законодавства у сфері агроінноваційної політики.

Обґрунтовано, що сучасний стан агроінноваційного розвитку зумовлений різними факторами – як внутрішніми (війна, потреба у підвищенні ефективності сільськогосподарського виробництва, забезпеченні продовольчої безпеки, впровадженні ресурсозберігаючих технологій, взаємодія всіх сфер суспільного життя, влади, науки та агробізнесу), так і зовнішніми (євроінтеграційні процеси, необхідність адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, глобальні виклики кліматичних змін). Підкреслено, що запровадження нової концепції агроінноваційного розвитку сприятиме не лише подоланню актуальних перешкод (недосконалість законодавчого регулювання, повільна цифровізація, слабка інтеграція науки, агробізнесу і держави, низький рівень інвестиційної активності), але й формуванню правових та інституційних засад для довгострокового зміцнення конкурентоспроможності аграрного сектору України у повоєнний період.

Ключові слова: агроінноваційна політика, агроінноваційний розвиток, агроінновації, агроінноваційна інфраструктура, цифровізація агросфери, сталий розвиток.

Shudrov V. S. Agroinnovation policy as a legal category: concept and main directions of agroinnovation development.

Agroinnovation policy is an important component of state agrarian policy and is aimed at forming a modern model of development of the agrarian sector in the context of globalization challenges and European integration processes. It involves the creation of an effective agroinnovation infrastructure, stimulation of scientific and technical activities, formation of a favorable investment environment and ensuring the transfer of new technologies and other agroinnovations to agriculture.

Based on the analysis of doctrinal sources and current legislation, the article reveals the essence and provides the author's definition of the concept of agroinnovation policy as a legal category, which is based on the principles of systematicity, state support for agroinnovations, development of the partnership «science-agribusiness-state», digitalization of the agricultural sphere, international integration and cooperation, as well as social orientation. Special attention is paid to the priority of sustainable development, which involves harmonizing economic, environmental and social aspects of agricultural production. The main directions of agro-innovation policy are highlighted: legal, institutional, economic, environmental and social.

At the same time, the existing problems of the development of the agro-innovation sphere are emphasized: insufficient material, technical and financial support for scientific developments, limited information resources, imperfection of the legislative framework and credit and financial system, low level of investment activity, etc. Proposals are formulated to improve legislation in the field of agro-innovation policy.

It is substantiated that the current state of agro-innovative development is due to various factors – internal (war, the need to increase the efficiency of agricultural production, ensure food security, introduce resource-saving technologies, the interaction of all spheres of public life, government, science and agribusiness), and external (European integration processes, the need to adapt national legislation to EU legislation, global challenges of climate change). It is emphasized that the introduction of a new concept will contribute not only to overcoming current obstacles (insufficient funding for science, imperfection of legislative regulation and the credit and financial system, low level of investment activity), but also to the formation of legal and institutional foundations for the long-term strengthening of the competitiveness of the agricultural sector of Ukraine in the post-war period.

Key words: agro-innovative policy, agro-innovative development, agro-innovation, agro-innovative infrastructure, digitalization of the agricultural sector, sustainable development.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток аграрного сектору України відбувається в умовах глобалізаційних викликів, євроінтеграційних процесів та зростаючих вимог до ефективності, екологічності й конкурентоспроможності аграрного виробництва. Формування та впровадження дієвої агроінноваційної політики є одним із ключових чинників забезпечення сталого розвитку агросфери. На шляху її реалізації на сьогодні існує низка проблем: недостатнє фінансування наукових досліджень, недосконала агроінноваційна інфраструктура, обмеженість інвестиційних ресурсів, повільна цифровізація та слабка інтеграція науки, агробізнесу і держави. Актуальність даного дослідження зумовлюється тим, що у сучасних умовах агроінноваційна політика відіграє ключову роль у забезпеченні функціонування національної економіки, забезпеченні конкурентоспроможності національного аграрного сектору на міжнародному ринку, залученні інвестиційних ресурсів тощо. При цьому належне правове регулювання шляхом удосконалення правового механізму реалізації агроінноваційної політики, налагоджена і системна взаємодія всіх суб'єктів агроінноваційних відносин, розробка напрямів сучасного агроінноваційного розвитку є нагальними завданнями юридичної науки і практики сьогодні, адже тим самим можна забезпечити поживлення національної економіки, підвищення доходів аграрних товаровиробників, задоволення продовольчих, економічних та соціальних потреб населення, повоєнне відновлення аграрного сектору і сталий розвиток агросфери. Вказане зумовлює доцільність поглибленого аналізу правового регулювання агроінноваційної політики, сучасного стану агроінноваційного розвитку й визначення його перспективних напрямів, а також формулювання авторської дефініції поняття агроінноваційної політики. Це дозволить як збагатити аграрно-правову науку за рахунок розвитку понятійно-категоріального апарату, так і розробити пропозиції з удосконалення чинного аграрного законодавства у зазначеній сфері.

Мета дослідження полягає у всебічному аналізі змісту, складових і сучасного стану правового забезпечення агроінноваційної політики, формулюванні її авторської дефініції, визначенні ключових проблем і бар'єрів в її реалізації, а також основних напрямів та інструментів інноваційного розвитку аграрного сектору з урахуванням світових тенденцій та національних особливостей.

Стан опрацювання проблематики. Питанням агроінновацій та агроінноваційного розвитку в науці приділяється певна увага, зокрема такими представниками економічної і юридичної науки, як: О.В. Гафурова, А.П. Гетьман, С.В. Глібко, Х.А. Григор'єва, В.М. Єрмоленко, Г.С. Корнієнко, Т.В. Курман, В.В. Панченко, В.І. Семчик, О.В. Скидан, А.М. Статівка, В.В. Юрчишин та інші. Однак бракує наукових розробок щодо визначення поняття і змісту агроінноваційної політики з урахуванням викликів і загроз воєнного стану та необхідності повоєнного відновлення України. Цим і зумовлюється актуальність даної статті.

Виклад основного матеріалу. В умовах кліматичних змін й необхідності забезпечення сталого розвитку агросфери традиційна державна аграрна політика, зорієнтована переважно на регулятивні та підтримуючі заходи, поступово трансформується у бік інтеграції інноваційних компонентів. Саме інновації стають тим чинником, що забезпечує конкурентоспроможність аграрного виробництва, підвищення його ефективності, екологічну стійкість та кліматичну адаптивність. У зв'язку з цим виникає потреба у науково-правовому осмисленні категорій «агроінновація», «агроінноваційна політика» та «агроінноваційний розвиток», які дедалі частіше використовуються у науковій літературі та законодавстві.

З огляду на міждисциплінарний характер проблематики, важливо врахувати як правовий, так і економічний, управлінський і соціальний аспекти агроінноваційної політики. Аналіз вітчизняної

та зарубіжної наукової літератури свідчить про те, що питання агроінноваційної політики останнім часом активно розробляються в Україні, країнах ЄС, США. Це відкриває можливості для порівняльного дослідження, ідентифікації національних особливостей та визначення універсальних закономірностей розвитку правових інститутів у сфері агроінноваційного розвитку.

Для того, щоб окреслити сутність і зміст агроінноваційної політики, потрібно звернутися до родового поняття «державна аграрна політика».

Поняття державної аграрної політики у сучасній українській правовій доктрині розглядається як складний правовий феномен, що базується на соціально-економічних засадах, скерований на забезпечення продовольчої безпеки держави і полягає у цілеспрямованій діяльності органів державної влади і суб'єктів агробізнесу щодо підтримання сталого функціонування аграрно-правового ланцюга. При цьому одним з найважливіших її напрямів виступає саме розвиток агроінноваційних відносин [1, с. 416].

Водночас Т.В. Курман робить акцент на комплексному характері даного правового явища й пропонує державну аграрну політику розуміти як законодавчо врегульовану, стабільну і цілеспрямовану діяльність органів державної влади, що охоплює комплекс правових, організаційно-управлінських, соціально-економічних, кадрових, наукових та інших заходів, спрямованих на забезпечення сталого розвитку агросфери й гарантування продовольчої безпеки держави [2, с. 19].

У зарубіжній науковій літературі аграрну політику (agricultural policy) визначають як сукупність державних інтервенцій, спрямованих на досягнення певних суспільно значущих цілей у сільському господарстві – від продовольчої безпеки до охорони довкілля і сільського розвитку [3, с. 175]. Таким чином, і національна, і зарубіжна правові доктрини розглядають державну аграрну політику як багатофункціональний правовий інструмент, що забезпечує узгодження інтересів держави, суспільства та агробізнесу.

Надалі доцільно звернутися до поняття інновації. Згідно з Законом України від 04 липня 2002р. «Про інноваційну діяльність», інноваціями є новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери. В свою чергу, інноваційну діяльність Закон визначає як діяльність, спрямовану на використання й комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок, яка зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг [4].

У науковій літературі інноваційна політика визначається як сукупність державних рішень, що прямо або опосередковано впливають на інноваційний процес у різних сферах економіки. В.П. Рибачук наголошує, що ключова мета інноваційної політики полягає у трансформації наукових результатів у виробничу сферу через систему правових, організаційних та фінансових інструментів [5, с. 23].

Тобто, інноваційна політика виступає тим правовим і економічним механізмом, що покликаний стимулювати розвиток інноваційної діяльності, підтримку суб'єктів господарювання та формування інноваційної інфраструктури (технопарків, бізнес-інкубаторів, кластерів) [6, с. 123-124]

У європейській правовій науці (зокрема, у працях К. Едквіста) інноваційна політика розглядається як складова «національної системи інновацій» (national innovation system) [7], а агроінновація – як складова «аграрних інноваційних систем» (Agricultural Innovation Systems), що формуються завдяки взаємодії фермерів, науковців, державних інституцій та приватного бізнесу [8]. В американській доктрині інноваційна політика розглядається передусім через призму податкових стимулів та механізмів охорони інтелектуальної власності. Як зазначає Bronwyn H. Hall, ключовим інструментом стимулювання інновацій у США виступають податкові пільги на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи як основний елемент державної інноваційної політики [9]. Окрім того, американська система акцентує увагу на патентному праві і захисті прав інтелектуальної власності, що, за висновками Nelson [10], забезпечує не лише охорону результатів інноваційної діяльності, але й створює умови для комерціалізації наукових розробок. Таким чином, американська модель поєднує економічні (податкові) та правові (патентні) інструменти, формуючи комплексну політику підтримки інновацій.

Термін агроінновація у вітчизняній літературі визначається як інновація, реалізована в аграрному секторі. Так, Т. Дудар визначає агроінновацію як кінцевий результат системних впроваджень новацій в аграрну сферу (сорту рослин, порід тварин, технологій вирощування тощо), який привів до отримання економічного, соціологічного, екологічного ефекту й забезпечив процес розширеного відтворення [11, с. 63]. Тобто, інновації в аграрному секторі слід розглядати не лише як технологічні нововведення, але й як комплексні рішення, що охоплюють організаційні, соціальні та управлінські аспекти. Аналогічно FAO наголошує на тому, що агроінновація перевищує межі чисто технологічного новаторства й включає широкий спектр соціальних та організаційних трансформацій [12].

Поступове поєднання аграрної та інноваційної політики породжує нове поняття – агроінноваційна політика. При цьому Г.С. Корнієнко зауважує, що агроінноваційна політика має багатовимірну структуру: від правових механізмів (регулювання земельних відносин, захист прав інтелектуальної власності) до фінансових стимулів (державні гранти, кредитні програми, підтримка агростартапів) [1].

Як слушно зазначає Т.В. Курман, правове забезпечення агроінноваційного розвитку на сьогодні характеризується декларативністю, фрагментарністю та низькою ефективністю. Сучасний стан інноваційної діяльності в агросфері є наслідком відсутності стратегічного бачення та послідовної агроінноваційної політики. Попри наявність окремих елементів, відсутня цілісна агроінноваційна система, призначенням якої є сталий розвиток агросфери [13, с. 393].

Категорія агроінноваційного розвитку відображає перехід аграрного сектору до інноваційної моделі функціонування. На думку В.П. Рибачук, кінцевою метою агроінноваційного розвитку є формування аграрної економіки інноваційного типу, де головним драйвером зростання виступатимуть новітні технології та знання [14]. В.М. Єрмоленко додає, що такий розвиток неможливий без відповідної нормативно-правової бази, яка визначає умови для комерціалізації аграрних інновацій і захисту прав їхніх розробників [15].

У міжнародній практиці концепт агроінноваційного розвитку пов'язується з досягненням Глобальних цілей сталого розвитку (SDGs), зокрема, у сфері подолання голоду й відповідального споживання та виробництва [16]. Отже, агроінноваційний розвиток інтегрує як економічні, так і екологічні та соціальні цілі.

Аналіз наукових підходів дозволяє зробити висновок, що поняття «агроінноваційна політика» перебуває на перетині кількох категорій – аграрної політики, інноваційної політики та агроінновацій. Кожна з них висвітлює лише окремий аспект: відповідне правове регулювання аграрних відносин, інструменти стимулювання інноваційної діяльності чи практичне впровадження інновацій у сільське господарство. Водночас жодне з них не відображає повною мірою складність і багатовимірність агроінноваційної політики як правової категорії.

Саме тому виникає потреба у формулюванні власного авторського підходу, що поєднає правовий, інституційний, економічний, екологічний та соціальний аспекти, підкреслить міждисциплінарність й забезпечить концептуальну цілісність категорії «агроінноваційна політика».

На нашу думку, агроінноваційна політика – це окрема складова державної аграрної політики, що являє собою систему організаційно-правових, соціально-економічних, інституційних та наукових заходів держави, спрямованих на забезпечення сталого розвитку агросфери шляхом формування сприятливого правового середовища для генерації, трансферу і впровадження агроінновацій, стимулювання агроінноваційної діяльності та агроінноваційного розвитку, що охоплює виробничий, управлінський, екологічний, соціальний та інші напрями.

До основних складових агроінноваційної політики слід віднести:

а) правову – агроінноваційна політика знаходить юридичне закріплення шляхом відображення у нормах спеціального законодавства про інноваційну діяльність, підтримку агроінновацій та охорону інтелектуальної власності у вказаній сфері. При цьому вона має не лише визначати напрями агроінноваційного розвитку, але й створювати гарантії для суб'єктів агроінноваційних відносин;

б) інституційну. Реалізація агроінноваційної політики передбачає створення відповідної мережі спеціалізованих інституцій та інфраструктури: агроінноваційних хабів, агротехнопарків, агробізнес-інкубаторів, науково-дослідних центрів, що координують взаємодію держави, науки і агробізнесу;

в) економічну. Агроінноваційна політика охоплює фінансово-кредитні інструменти (державні гранти, субсидії, пільгове оподаткування тощо), що стимулюють агроінноваційну діяльність. Економічна складова має поєднувати ринкові механізми з державними програмами підтримки суб'єктів агробізнесу, що впроваджують агроінновації;

г) екологічну та соціальну. Агроінноваційна політика держави, особливо у поствоєнний період має ґрунтуватися на принципах сталого розвитку, сприяти розвитку «зелених» аграрних технологій, екологічно збалансованому використанню природних ресурсів, забезпеченню продовольчої безпеки, а також соціальному розвитку села – гарантувати зайнятість і зростання якості життя сільського населення.

Належна реалізація агроінноваційної політики як важливої складової державної аграрної політики є необхідною умовою належного й цілеспрямованого розвитку аграрного сектору України, розв'язання проблем та викликів, які постають перед державою і суспільством в умовах сучасних глобальних загроз, впевнене закріплення агроєкологічного іміджу України і її статусу як одного з гарантів глобальної продовольчої безпеки, розвитку міжнародної співпраці у вказаній сфері, а також залучення необхідних інвестиційних ресурсів. Задля досягнення встановлених завдань та

цілей агроінноваційної політики в процесі її реалізації потрібно забезпечити дотримання наступних умов:

- системності – охоплення всіх галузей аграрного виробництва і всіх етапів: від наукових досліджень і розробок до впровадження агроінновацій на практиці.
- державної підтримки агроінновацій;
- міжнародної інтеграції і співпраці, зокрема, шляхом участі у міжнародних науково-технологічних програмах, адаптації чинного законодавства до вимог права ЄС та міжнародних стандартів (Green Deal, Farm to Fork, ISO, HACCP, Global G.A.P. тощо);
- партнерства «наука–агробізнес–держава», що передбачає створення агроінноваційних кластерів, використання механізмів державно-приватного партнерства та ін.;
- подальшої цифровізації агросфери, зокрема, через впровадження систем точного землеробства, супутникових систем моніторингу врожаю і полів тощо;
- соціальна орієнтованість – агроінноваційна політика, окрім суто економічних і політичних цілей, має на меті забезпечення сталого розвитку сільських територій, створення робочих місць, підвищення добробуту, зростання якості життя сільського населення та ін.;
- пріоритетність цілей сталого розвитку – орієнтація на досягнення балансу економічних, екологічних і соціальних цілей.

Головною метою державної агроінноваційної політики має стати створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу агросфери, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій аграрного виробництва та реалізації нових видів конкурентоспроможної сільськогосподарської продукції.

Як уявляється, подальший агроінноваційний розвиток потребує комплексного науково-методологічного й законодавчого врегулювання агроінноваційних відносин. Як відмічає Л.М. Щуревич, в умовах глобалізації економіки спостерігається відсутність узгодженості між загальними потребами аграрної галузі та діяльністю наукових установ, що повною мірою є відображенням незбалансованості інноваційної економічної системи [17].

У Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. «Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року» закріплено, що саме інноваційний потенціал має стати рушієм економічного зростання й сприяти розвитку всіх сфер економіки, зокрема й аграрного сектору як такого, що має високий потенціал до модернізації, впровадження новітніх технологій та підвищення рівня переробки власної продукції [18].

На сучасному етапі становлення сталої інноваційної системи в агросфері існує низка перепон, серед яких: недостатнє матеріально-технічне й фінансове забезпечення наукових установ, обмежений доступ до інформаційних ресурсів, недосконалість законодавчої бази та кредитно-фінансових механізмів. Відчутною проблемою залишається й недостатня державна підтримка інвестиційних процесів у сільському господарстві, диспаритет цін між промисловою і сільськогосподарською продукцією. Додаткові труднощі виникають у зв'язку з функціонуванням ринку земель сільськогосподарського призначення: значна частина аграрних виробників зосереджена насамперед на накопиченні фінансових ресурсів для майбутнього викупу ділянок, що відсуває інноваційний розвиток на другий план [18]. Окрім того, в умовах воєнного стану важким тягарем для сільськогосподарських товаровиробників як основних суб'єктів агроінноваційної діяльності стало впровадження мит на експорт сільськогосподарської продукції. Це знижує прибутковість аграрного експорту, стримує залучення інвестицій, створює ризики скорочення виробництва й знижує конкурентоспроможність української продукції. Нестабільність митної політики негативно впливає й на стан виконання зобов'язань України перед СОТ та ЄС, а також стимулює поширення тіньових схем у сфері торгівлі [19].

Для належної державної реалізації агроінноваційної політики необхідні інституційні та законодавчо-правові перетворення, які створили б ринкову агроінфраструктуру і сприяли б активізації інститутів агроінноваційної діяльності. Отже, для забезпечення агроінноваційного розвитку як регіонів, так і держави в цілому необхідним є прийняття закону «Про агроінноваційну діяльність» або «Про агроінновації». Основною метою спеціального закону має стати створення умов для впровадження у сільськогосподарське виробництво відповідних науково-технічних результатів з метою стимулювання агроінноваційної діяльності, сприяння становленню і розвитку національної агроінноваційної системи, а також підвищення ефективності науково технічної та інноваційної сфер діяльності. Вказане знаходить закріплення у Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 р. [20]. Запропонований закон також повинен визначити порядок державного регулювання агроінноваційної діяльності, розподіл повноважень у сфері здійснення державної агроінноваційної політики між відповідними органами державної влади. Даний закон має стати необхід-

ним інструментом для успішної реалізації державної політики у сфері агроінноваційного розвитку. Однак, лише його прийняття недостатньо для ефективної реалізації агроінноваційної політики, потрібно ще й налагодити належну взаємодію органів державної влади й органів місцевого самоврядування на регіональному рівні. Розробка ефективної моделі реалізації агроінноваційної політики як об'єкта стратегічного державного регулювання надасть змогу посилити агроінноваційну активність, забезпечити економічну безпеку аграріїв, створити підґрунтя для «зеленого» переходу аграрного сектору, гарантування продовольчої безпеки і, як наслідок, – стати основою для вирішення наявних проблем у вказаній сфері [21] та сталого розвитку агросфери в цілому.

На даний час спроби комплексної розробки правових питань інноваційного розвитку агросфери і створення цілісної концептуальної моделі агроінноваційного розвитку є не до кінця завершеними та нормативно визначеними. Тож, уявляється, що в цілях удосконалення правового механізму агроінноваційного розвитку необхідною є плідна співпраця правознавців з фахівцями галузевого аграрного та економічного профілю, які мають наповнити зазначену модель належним матеріальним змістом, а науковці-юристи – втілити її у відповідну правову форму, надавши рекомендації і пропозиції задля формування ефективної і стійкої юридичної конструкції. Також важливим інструментом забезпечення агроінноваційного розвитку стає взаємодія науки, освіти й агробізнесу, що має включати підготовку аграрних фахівців нового покоління, які володіють цифровими компетентностями, знаннями і навичками у сфері біотехнологій, агроінженерії, агроєкології тощо [21]. У зв'язку з викладеним, вказані види взаємодії є вкрай важливими для належного функціонування механізму агроінноваційного розвитку, удосконалення і створення відповідної нормативно-правової бази у сфері реалізації агроінноваційної політики та впровадження інновацій в агросферу.

Висновки. Агроінноваційна політика є ключовим інструментом модернізації аграрного сектору України, що визначає його стратегічний перехід від ресурсно-орієнтованої до інноваційної моделі розвитку. Вона передбачає створення дієвої агроінноваційної інфраструктури, стимулювання наукових досліджень, розвиток партнерства «наука–агробізнес–держава», цифровізацію агросфери та міжнародну співпрацю.

Враховуючи проаналізовані вище наукові підходи, пропонуємо під агроінноваційною політикою розуміти окрему складову державної аграрної політики, що являє собою систему організаційно-правових, соціально-економічних, інституційних та наукових заходів держави, спрямованих на забезпечення сталого розвитку агросфери шляхом формування сприятливого правового середовища для генерації, трансферу і впровадження агроінновацій, стимулювання агроінноваційної діяльності та агроінноваційного розвитку, що охоплює виробничий, управлінський, екологічний, соціальний та інші напрями.

Реалізація такої концепції дозволить не лише подолати сучасні бар'єри (обмежене фінансування науки, недосконалість законодавчої бази та кредитно-фінансової системи, низьку інвестиційну активність), але й закласти правові та інституційні підвалини для довгострокового зростання конкурентоспроможності українського аграрного сектору у повоєнний період. Агроінноваційна політика має стати юридично оформленою моделлю стратегічного управління, що інтегрує інтереси держави, агробізнесу, науки і суспільства й забезпечує гармонізацію економічних, екологічних та соціальних цілей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Корнієнко Г.С. Аграрна політика у сфері інновацій та цифровізації агроекспорту: правові засади. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 5. С. 412–417. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.05.64>.
2. Курман Т.В. Державна аграрна політика України як категорія аграрного права. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6 (т. 2). С. 17–20. URL: http://apnl.dnu.in.ua/6_2018/tom_2/6.pdf.
3. Tribier, J. *Agricultural Policy and Rural Development*. Paris: L'Harmattan, 2014. 276 p.
4. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04.07.2002 р. № 40-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 36. Ст. 266.
5. Рибачук В.П. Теоретико-методологічні оцінки формування інноваційної моделі аграрного сектора на засадах сталого розвитку. *Вісник аграрної науки Причорномор'я*. 2021. № 3. С. 20–28. DOI: 10.31521/2313-092X/2021-3(111)-3.
6. Інноваційне право: наук.-практ. посібник / за заг. ред. С.В. Глібка, Ю.В. Георгієвського, О.В. Розгон. Харків: Право, 2019. 246 с. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2019/InnovativeLaw_2019/InnovativeLaw_2019_13.pdf.
7. Edquist C. *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*. Routledge, 2019.

8. Hall A., Janssen W., Pehu E., Rajalahti R. *Agricultural Innovation Systems: An Investment Sourcebook*. Washington, DC: World Bank, 2016. 582 p.
9. Hall, B.H. (2019). *Tax Policy for Innovation*. NBER Working Paper №. 25773. Cambridge. 42 p. URL: <https://www.nber.org/papers/w25773>.
10. Nelson, R.R. (1993). *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
11. Дудар Т. Розвиток інноваційної діяльності в аграрному секторі економіки України. *Вісник Тернопільського нац. економічного ун-ту*. 2019. № 1. С. 60–69.
12. FAO. *Agricultural Innovation: Sustaining Food Security and Resilience*. – Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2019. 86 p. URL: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/0225024c-ff5e-42a1-b25d-72a67b8e06be/content>.
13. Курман Т.В. Агроінновації в Україні в умовах сталого розвитку агросфери: правові засади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 4. С. 389–395.
14. Рибачук В.П. Організаційно-економічні напрями забезпечення інноваційного розвитку аграрного сектору економіки. *Modern Economics*. 2021. № 27(2021). С. 158–165. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V27\(2021\)-22](https://doi.org/10.31521/modecon.V27(2021)-22).
15. Єрмоленко В.М. Сучасний стан нормативного забезпечення інноваційного розвитку агросфери. *Актуальні правові проблеми інноваційного розвитку агросфери: зб. матер. наук.-практ. конференції (м. Харків, 20 лист. 2020 р.) / за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги, Т.В. Курман*. Харків: Юрайт, 2020. 464 с URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/Conf_20.11.20/Conf_20.11.20.pdf?utm_source=chatgpt.com.
16. OECD. *Innovation, Productivity and Sustainability in Food and Agriculture: Main Findings from Country Reviews*. – Paris : OECD Publishing, 2019. 220 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/10/innovation-productivity-and-sustainability-in-food-and-agriculture_81e0c513/c9c4ec1d-en.pdf?utm_source=chatgpt.com.
17. Щуревич Л.М. Інноваційні перспективи розвитку аграрного сектору в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. Серія «Державне управління». 2018. Вип. 10. С. 101–105.
18. Актуальні правові проблеми інноваційного розвитку аграрного сектору: збірник матер. наук.-практ. конф. (Харків, 20 листоп. 2020 р.) / за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги, Т.В. Курман. Харків: Юрайт, 2020. 464 с.
19. Правові засади інноваційного розвитку в сільському господарстві України: моногр. / кол. авт.; за ред. В.І. Семчика. Київ: Юрид. думка, 2010. 456 с.
20. Про затвердження Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.07.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/526-2021-%D1%80>.
21. Петренко Н.О. Методологія реалізації агроінноваційної політики як об'єкта стратегічного управління. *Економіка і держава*. 2017. № 10. С. 37–42.

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

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.13>

ПОНЯТТЯ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ

Аврамова О.Є.,

*докторка юридичних наук, доцентка,
провідна наукова співробітниця
відділу приватного права та процесу
Науково-дослідного інституту
приватного права і підприємництва
імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України*

Аврамова О.Є. Поняття житлової політики як правової категорії.

У статті визначено поняття, характеристики та види житлової політики. Актуальність теми обумовлено прийняттям у першому читанні проекту Закону України «Про основні засади житлової політики» та низькою науково-практичних проблем щодо зіставлення понять «право» та «політика». Незважаючи на сталість наукових досліджень щодо понять «політика», «публічна політика» та «житлова політика», їх складна природа зумовлює подальшу наукову увагу до цих категорій. У законодавстві України житлова політика не виокремлена як окремий напрям внутрішньої політики держави, що ускладнює визначення її правової природи. Визначено, що житлова політика має природу публічної політики, що охоплює державну, регіональну та місцеву політику. Вона є внутрішньою соціальною політикою, яка базується на соціально спрямованій економіці. Житлова політика є комплексною та складною. Ця політика спрямовується на забезпечення житлової потреби, а загалом на реалізацію права на житло. Виокремлені такі стратегічні напрями житлової політики як: гарантії безпеки володіння житлом / права на проживання; формування житлового простору навколо житла (житлово-комунальні послуги, соціальна інфраструктура, доступність будівельних матеріалів тощо); доступність житла; придатність житла до проживання із урахуванням кліматичних умов, зовнішнього впливу; придатність/адекватність житла, житлового простору для проживання для осіб з обмеженими можливостями (із урахуванням збільшення кількості осіб з обмеженими можливостями внаслідок війни, цей напрям в Україні є пріоритетним); збереження культурної спадщини при будівництві житла; захист житлових прав; управління житловим фондом; моніторинг та звітність по результатам реалізації житлової політики. Кожен з цих напрямів має власну специфіку, але кожен з них, незважаючи на зміст, спрямовується на житлове забезпечення. Обов'язковою складовою житлової політики є забезпечення доступності житла, що означає створення умов для рівного й справедливого отримання житлових ресурсів усіма соціальними групами населення. Житлова політика є динамічною категорією, вона змінюється внаслідок змін в економічній моделі суспільства, стану соціального забезпечення, кліматичних змін та інших зовнішніх факторів, зокрема війни.

Ключові слова: житло, політика, житлове забезпечення, публічне управління, соціальне, право, житлово-комунальні послуги, інновації.

Avramova O.Ye. The concept of housing policy as a legal category.

The article defines the concept, characteristics, and types of housing policy. The relevance of the topic is determined by the adoption at first reading of the Draft Law of Ukraine "On the Fundamental Principles of Housing Policy" and by the insufficiently explored scientific and practical issues concerning the correlation between the concepts of "law" and "policy." Despite the consistency of scholarly research regarding the notions of "policy," "public policy," and "housing policy," the complex nature of these categories necessitates further academic attention. In the legislation of Ukraine, housing policy is not identified as a separate direction of domestic state policy, which complicates the determination of its legal nature. It is established that housing policy constitutes a form of public policy encompassing state, regional, and local levels. It represents an element of internal social policy grounded in a socially

oriented economy. Housing policy is complex and multifaceted. It is directed towards meeting housing needs and, more broadly, towards the realization of the right to housing. The following strategic directions of housing policy are distinguished: guarantees of security of housing ownership and the right to residence; the formation of the housing environment (including housing and communal services, social infrastructure, and accessibility of construction materials); housing affordability; the suitability of housing for habitation with regard to climatic conditions and external impacts; the adequacy of housing and housing space for persons with disabilities (which, given the growing number of persons with disabilities as a result of the war, is a priority in Ukraine); preservation of cultural heritage in the course of housing construction; protection of housing rights; management of the housing stock; and monitoring and reporting on the implementation of housing policy. Each of these directions has its own specificity, yet all of them are ultimately oriented towards housing provision. An essential component of housing policy is the provision of housing affordability, which implies creating conditions for the equal and fair access to housing resources for all social groups. Housing policy is a dynamic category that evolves in response to changes in the economic model of society, the state of social welfare, climate change, and other external factors, including the impact of war.

Key words: housing, policy, housing provision, public administration, social rights, law, housing and communal services, innovations.

Постановка проблеми. В 2025 р. розпочалася активна фаза реформування житлової політики України. Так, прийнято за основу в першому читанні проєкт Закону України «Про основні засади житлової політики» [1]. Також 10 червня 2025 р. відбулася перша Установча зустріч засідання робочої групи щодо розробки Державної стратегії житлової політики на базі Міністерства розвитку громад та територій [2]. Водночас, на сьогодні, все ще продовжує діяти Концепція державної житлової політики, схваленої постановою Верховної Ради України від 30 червня 1995 р. № 254/95-ВР [3]. Цей концепт житлової політики мав формальний характер, тому він так і не був реалізований. Внаслідок цього сформувалися низька науково-практичних проблем, зокрема застарілість законодавства, розпорошеність житлового законодавства, відсутність сталих фінансових механізмів формування соціального житлового фонду, не врахування міжнародного досвіду житлового забезпечення тощо. Найбільшим проблемним виявилось те, що конституційне право на житло стало розглядатися як анархічне та позбавлене реального змісту.

Поряд із практичними проблемами, виникли і суто наукові виклики, зокрема визначення житлової політики як правової категорії. Так, існує дискусія щодо зіставлення таких категорій як «право» та «політика». Проблема полягає у визначенні пріоритетності: що має первинне значення – право чи політика. До цієї проблематики звертався О.В. Скрипнюк, який зазначав, що право постає засобом реалізації політики і є засобом компромісу. Політика була і є двигуном прогресу через вплив на право, а право залежить від політики. Політика впливає на право, опосередковуючи через діяльність законодавчих та інших нормотворчих органів держави [4, с. 165]. Саме поєднання політики та права впливає на суспільні відносини. Політика, зокрема житлова визначає стратегічні напрями розвитку житлової сфери, а її реалізація відбувається за умови її закріплення у законодавстві. При цьому, саме право виступає об'єктивною формою політичних рішень. Вплив політики на право особливо виразно проявився в умовах воєнного стану на всіх рівнях її формування та реалізації (державному, регіональному, місцевому). Це можна простежити при аналізі постанови Кабінету Міністрів України від 5 березня 2022 р. № 206 «Деякі питання оплати житлово-комунальних послуг в період воєнного стану» [5]. В умовах воєнного стану регіональна, місцева житлова політика набуває істотних відмінностей залежно від стану руйнування житлового фонду, демографічних переміщень населення тощо. Наведене підкреслює, що дослідження житлової політики, як правового феномену, є нагальним та актуальним.

Мета дослідження полягає у виокремленні поняття житлової політики як правової категорії. Задля досягнення цієї мети сформульовані такі завдання: надання характеристики житлової політики як правового феномену, її зіставлення із правом, визначення поняття та характеристик житлової політики, її видів.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження житлової політики було предметом наукового пошуку як правників так і економістів, соціологів, фахівців у сфері державного управління. З огляду на складність житлової політики, доцільним є дослідження її природи крізь призму дедуктивного методу, що передбачає рух від загального до окремого. У цьому контексті логіка опрацювання літературних джерел має ґрунтуватися на поступовому переході від загальних категорій – «політика», «державна політика» – до конкретизованого поняття «житлова політика». Так, О.В. Лаврук зазначає, що політика – це діяльність з керівництва й управління суспільством на основі публічної влади, що здатна забезпечити процес реалізації суспільних, особистих і групових

інтересів та регулювання взаємовідносин між людьми з метою збереження цілісності суспільства [6, с. 258]. Отже, і житлова політика може бути як предметом публічного управління, так і системною діяльністю у сфері управління житловою сферою. О.Г. Пухкал, О.В. Гомоляко вказують, що при зіставленні понять «державна політика» та «публічна політика», ці категорії можуть як отожднюватися, так і становити різні поняття залежно від механізму їх вироблення [7, с. 111]. Як доводить О.П. Дем'янчук на відміну від державної (урядової) політики, що виражає спрямованість політичного керівництва державою, публічна політика виражає інтереси нації або її окремих секторів чи регіонів [8, с. 111]. З наведеного випливає, що житлова політика має природу публічної політики, що охоплює державну, регіональну та місцеву політику. На думку О.Б. Гнатів державна житлова політика за сучасних соціально-економічних умов набуває характеру важливої складової національної безпеки [9, с. 57]. Особливо актуальним це положення стає в умовах воєнного часу, коли забезпечення доступного та безпечного житла набуває стратегічного значення для стабільності суспільства. О.С. Комнатний доводить, що державна житлова політика – це комплекс заходів, які регламентуються державою і визначають основні напрямки реалізації прав громадян на житло [10, с. 253]. Хоча такий підхід може вважатися дещо вузьким, він обумовлений конституційно-правовим спрямуванням житлової політики.

Узагальнюючи можна стверджувати, що незважаючи на сталість наукових розвідок щодо такої дефініції як «політика», «публічна політика», «житлова політика», ці поняття, внаслідок складності своєї природи, все ще залишаються предметом окремого дослідження. Зіставлення поняття «житлова політика» із цим категоріальним апаратом потребує окремого дослідження, як і визначення її характеристик в умовах сучасних викликів. Наведене підкреслює актуальність дослідження житлової політики як правової категорії.

Виклад основного матеріалу. Житлова політика є частиною внутрішньої політики держави. Так, згідно із абз. 9 ч. 1 ст. 8 Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» основними засадами внутрішньої політики в соціальній сфері є забезпечення доступним житлом громадян, насамперед малозабезпечених, з обмеженими фізичними можливостями, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, молоді, працівників бюджетної сфери, а також багатодітних сімей, формування потужного державного замовлення на будівництво соціального житла, відродження доступного іпотечного кредитування. А ось основними засадами внутрішньої політики в економічній сфері є реформування житлово-комунального господарства, забезпечення доступності комунальних послуг та підвищення їх якості, залучення мешканців до управління об'єктами житлово-комунального господарства (абз. 31 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики») [11]. З наведеного випливає, що житлова політика не виокремлена як окремий напрям внутрішньої політики держави. Лише її складові включені в два напрями – економічний та соціальний. Такий підхід ускладнює визначення природи житлової політики. Щодо цього С.О. Комнатний наголошував, що житлова політика охоплює дві основні складові: соціальну (забезпечення реалізації громадянами права на житло) та економічну (базується на розвитку галузі будівництва житла з урахуванням балансу реальної потреби і економічної спроможності майбутніх користувачів відповідного житлового фонду) [10, с. 252]. Отже виникає питання до якого напрями належить житлова політика, зокрема вона є складовою економічною політики, соціальною чи комплексною/соціально-економічною політики.

Відомо, що соціальна політика – це діяльність по управлінню соціальною сферою суспільства, забезпеченню матеріальних і культурних потреб його членів, регулюванню процесів соціальної диференціації суспільства, у тому числі доходів економічно активного населення і непрацездатних громадян, що дозволяє кожному членові суспільства реалізовувати його найважливіші соціально-економічні права, насамперед право на рівень і якість життя, необхідні для нормального відтворення і розвитку особистості [12, с. 252]. Отже, житлове забезпечення є складовою соціальної політики. Водночас соціальна політика не може бути реалізована поза економічної системи. Так, в країнах, де економічна політика набула глибоку соціальну спрямованість, держава стає соціальною [13, с. 269]. Тобто, житлова політика є внутрішньою соціальною політикою, яка базується на соціально спрямованій економіці.

Зв'язок задоволення житлової потреби із соціальним забезпеченням впливає і із змісту ст. 9 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії». Зокрема державні соціальні нормативи у сфері житлово-комунального обслуговування встановлюються з метою визначення державних соціальних гарантій щодо надання житлово-комунальних послуг та розмірів витрат на найм житла, управління житлом і оплату комунальних послуг, які забезпечують реалізацію конституційного права громадянина на житло. До державних соціальних нормативів належать: гранична норма витрат на управління житлом, оплату комунальних послуг залежно від отриманого доходу; соціальна норма житла та соціальні нормативи користування комунальними

послугами [14]. Наведене вказує, що держава фактично проголошує політику доступного житла. Д.І. Рудаков вказує, що доступне житло – це недороге житло, яке спроможні придбати громадяни з невисоким рівнем доходів, що потребують поліпшення житлових умов [15, с. 136]. Більш широке тлумачення пропонує П. Абельсон. Так він вказує, що доступність житла ґрунтується як на витратах на його придбання, так і на фактичних витратах користування житлом чи орендній платі [16, с. 37]. Політика доступного житла є частиною соціальної державної політики.

Соціальна характеристика житлової політики простежується і в позиції О.Д. Кащук, що вказує: «державна житлова політика – один із напрямів державної політики, що спрямований на забезпечення та гарантування соціального права громадян на житло, у різних формах володіння ним та реалізується суб'єктами державного управління шляхом створення умов для формування державних житлових програм» [17, с. 91]. Отже, державна житлова політика повинна містити базові напрями реалізації конституційного права на житло із економічним забезпеченням, з урахуванням житлово-комунального обслуговування, викликів, які постають перед суспільством із урахуванням зовнішніх та внутрішніх факторів впливу.

Доступність житла є як складовою так і засадою житлової політики на всіх рівнях реалізації. Наприклад, в Програмі будівництва (придбання) доступного житла в Київській області на 2024-2028 роки, затвердженого рішенням Київської обласної ради від 07 грудня 2023 р. № 764-22-VIII вказується, що в Київській області, як і по всій Україні, більшість громадян не мають можливості отримати доступ до ринку житла без підтримки держави та місцевої влади. Станом на 01.01.2022 у Київській області на квартирному обліку перебуває 32,0 тис. громадян. Основною метою Програми є: створення належних умов для забезпечення громадян доступним житлом, які зареєстровані та постійно проживають на території Київської області, та потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства або у яких відсутнє у власності житло, шляхом надання державної підтримки на будівництво (придбання) доступного житла або пільгових іпотечних житлових кредитів, а також будівництва доступного житла. За час реалізації Програми планується забезпечити житлом 270 сімей [18]. Аналізуючи цю програму можна визначити, що її результативність видається дещо обмеженою, оскільки заплановане забезпечення житлом 270 сімей є несумірним із кількістю громадян, які перебувають на квартирному обліку (32,0 тис. осіб). Водночас, подібні ініціативи свідчать про реалізацію засад державної житлової політики на регіональному та місцевому рівні, адже саме через такі програми забезпечується право на житло.

Наведене підкреслює, що реалізація житлової політики в Україні гальмується через низьке фінансування державою житлових програм. Особливо слід підкреслити, що в державі практично не розробляються програми житлового забезпечення за накопичуваною системою. Накопичувальна система житлового забезпечення – це механізм, який дозволяє громадянам накопичувати кошти для придбання житла або покращення житлових умов проживання [19, с. 78].

Житлова політика є комплексною та складною, оскільки вона охоплює систему дій, що спрямовані на забезпечення житлової потреби, а загалом на реалізацію права на житло. Її напрями охоплюють будівництво житла, експлуатацію житла, управління житлом, набуття права на житло та проживання у житлі, житлові інновації та інвестиції у житловий фонд. Кожен з цих напрямів має власну специфіку, але кожен з них, незважаючи на зміст, спрямовується на житлове забезпечення. Враховуючи це розглянемо поняття житлової політики, що запропоновано проектом Закону України «Про основні засади житлової політики». Так, цим законопроектом визначено, що житлова політика – це система взаємопов'язаних послідовних дій держави, спрямованих на створення та забезпечення умов, за яких особи можуть реалізувати своє право на житло шляхом будівництва житла, придбання його у власність або отримання у користування (п. 4 ч. 1 ст. 4 Проекту) [1]. Звернемо увагу на лінгвістичні вади «взаємопов'язаних послідовна дія держави, спрямованих на...». Це типовий шаблон. Аналізуючи це формулювання ШІ зазначив, що так часто текст генерується алгоритмічно. Він виглядає гладко, але має тавтологічність і втрату змісту, властиву автоматичним текстам [20]. Дійсно, держава не може послідовно діяти, вона може діяти системно, через реалізацію функції державного управління. При цьому житлова політика охоплює публічне управління, тобто і як діяльність органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. Тобто це системна діяльність органів публічного управління. Не можна оминати і те, що формулювання «спрямованих на створення та забезпечення умов, за яких особи можуть реалізувати своє право на житло шляхом будівництва житла, придбання його у власність або отримання у користування» є радше переліком способів задоволення житлової потреби, ніж сутністю політики. Це створює ризик ототожнення житлової політики з механізмами набуття житла, тоді як політика має ширший зміст – від стратегічного планування розвитку житлового фонду до регулювання експлуатації та модернізації житлово-комунальної інфраструктури. Загалом, проект Закону України «Про основні засади житлової політики» має велику кількість вад.

При розробці житлової політики варто враховувати положення Загального коментарю № 4 Комітету ООН з економічних, соціальних і культурних прав: Право на адекватне житло (стаття 11(1) Пакту) [21]. Зокрема доцільним є виокремлення таких стратегічних напрямів житлової політики як: гарантії безпеки володіння житлом / права на проживання; формування житлового простору навколо житла (житлово-комунальні послуги, соціальна інфраструктура, доступність будівельних матеріалів тощо); доступність житла; придатність житла до проживання із урахуванням кліматичних умов, зовнішнього впливу; придатність/адекватність житла, житлового простору для проживання для осіб з обмеженими можливостями (із урахуванням збільшення кількості осіб з обмеженими можливостями внаслідок війни, цей напрям в Україні є пріоритетним); збереження культурної спадщини при будівництві житла; захист житлових прав; управління житловим фондом; моніторинг та звітність по результатам реалізації житлової політики.

Висновки. Узагальнюючи наведене можна визначити наступне. Житлова політика – це системна діяльність органів публічної влади щодо формування та реалізації стратегічних напрямів житлового забезпечення, створення національних стандартів доступності та достатності житла, управління житловим фондом, розвитку житлових інновацій та житлового будівництва, модернізацію житлово-комунальної інфраструктури та захист житлових прав громадян. Ця політика є публічною політикою, є частиною соціальної політики. Реалізація житлової політики можлива в межах економічної політики. Отже, за своїм змістом вона є соціальною політикою, а за механізмом реалізації базується на соціальній та економічній політиці. Характеристика житлової політики: містить стратегічні напрями розвитку житлової сфери; повинна мати реальний характер (визначає як напрями так і механізми реалізації житлових програм із урахуванням доступності фінансування); є складною за своїм змістом; повинна базуватися на міжнародних актах та стандартах щодо житлового забезпечення. Житлова політика поділяється на державну, регіональну та місцеву

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про основні засади житлової політики: проєкт Закону України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55543>.
2. В Україні стартувала робота над Державною стратегією житлової політики. URL: <https://mindev.gov.ua/news/v-ukraini-startovala-robota-nad-derzhavnoiu-stratehiieiu-zhytlovoi-polityku>.
3. Про Концепцію державної житлової політики: постанова Верховної Ради України від 30 червня 1995 р. № 254/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Скрипнюк О.В. Право і політика: проблеми конфлікту і консенсусу. *Правова держава*. 2016. Вип. 27. С. 159–167.
5. Деякі питання оплати житлово-комунальних послуг в період воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України № 206 від 5 березня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/206-2022-%D0%BF#Text>.
6. Лаврук О.В. Сутність поняття державної політики. *Університетські наукові записки*, 2018, № 67-68, С. 254–263.
7. Пухкал О.Г., Гомоляко О.В. Публічна та державна політика: єдність та відмінності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 24. С. 106–112.
8. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. *Наукові записки. Політичні науки*. 2000. Т. 18. С. 31–36.
9. Гнатів О. Житлова політика в Україні: проблеми та шляхи їх подолання. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 3 (7). С. 55–57.
10. Комнатний С.О. Теоретичні нароби аналізу змісту житлової політики. *Наукові перспективи*. 2021. № 5 (11). С. 247–257. doi.org/10.52058/2708-7530-2021-5(11)-247-257.
11. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>.
12. Крюков О.І. Соціальна політика як необхідна умова функціонування соціальної держави. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 31–37.
13. Сотнікова Ю.В. Соціальна політика та соціальна економіка: спільні риси та відмінності. *Сучасні проблеми управління підприємствами: теорія та практика*. (м. Харків, 30-31 березня 2017 року), Харків: Видавець ФОП Панов А.М., 2017. С. 266–269.
14. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>.
15. Рудаков Д.І. Поняття «житла», «соціального житла» та «доступного житла» за цивільним законодавством України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С. 134–138. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.22>.

16. Abelson, P. Affordable Housing: Concepts and Policies. *Economic Papers: A journal of applied economics and policy*. 2009. № 28: P. 27–38. <https://doi.org/10.1111/j.1759-3441.2009.00001.x>.
17. Кашук О.Д. Теоретичні засади державної житлової політики в Україні: сучасний стан та перспективи подальших досліджень. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського: Публічне управління та адміністрування*. 2022. Том 33 (72) № 3. С. 88–92. DOI: doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.3/15.
18. Програма будівництва (придбання) доступного житла в Київській області на 2024–2028 роки. URL: <https://kyiv.molod-kredit.gov.ua/zhytlovi-prohramy/rehionalni-prohramy>.
19. Аврамова О.Є. Договірні конструкції накопичувальної системи житлового забезпечення. *Договір як універсальна форма правового регулювання: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті академіка Національної академії правових наук України, заслуженого діяча науки і техніки України, доктора юридичних наук, професора Володимира Васильовича Луця (1933-2021) (м. Івано-Франківськ, 4 квітня 2025 р.)*. Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2025. С. 76–79.
20. ChatGPT (GPT-5): штучний інтелект для генерації тексту / OpenAI. URL: <https://chat.openai.com>.
21. CESCR General Comment № 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant). URL: <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1991/en/53157>.

УДК 342.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.14>

НОВІТНЯ ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ПРИНЦИПУ ПРАВОВЛАДДЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Барікова А.А.,

*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін,
Національна академія внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-9707-0106*

Кононов С.І.,

*головний спеціаліст відділу забезпечення
роботи секретаря та суддів судової палати
управління забезпечення роботи судової палати
з розгляду справ щодо податків, зборів
та інших обов'язкових платежів
секретаріату Касаційного адміністративного суду,
Верховний Суд
ORCID: 0009-0003-8419-442X*

Барікова А.А., Кононов С.І. Новітня інтерпретація принципу правовладдя в адміністративному процесі.

У статті розкрито особливості застосування принципу правовладдя в адміністративному процесі, нерозривно пов'язане із забезпеченням уніфікованості практики вирішення спорів. Автори дійшли висновку, що в межах адміністративного процесу принцип правовладдя діє як під час реалізації адміністративних процедур, так і в адміністративному судочинстві.

Запропоновано неухильно враховувати єдину структуру ухвалених рішень. Описано обов'язкові елементи для адміністративного акта, прийнятого під час реалізації адміністративних процедур (обов'язкове змістовне наповнення вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин). У межах адміністративного судочинства окреслено зміст таких обов'язкових і факультативних структурних елементів судових рішень, як вступна, описова, мотивувальна та резолютивна частини (як спільні для судів усіх інстанцій, так і особливі для судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій).

Описано, що наразі українські суди іноді нерелевантно цитують практику органів судової влади Європейського Союзу. Запропоновано в цьому контексті визначати подібність справ і відносин згідно з такими основними критеріями: суб'єктивним, об'єктивним і змістовним. Врахуванню підлягає суб'єктивний склад учасників відносин, зміст правовідносин (права та обов'язки сторін спору); об'єкт і предмет правового регулювання, однаковість матеріально-правового регулювання спірних правовідносин, умови застосування правових норм (зокрема, щодо часу, місця, підстав виникнення, припинення та зміни відповідних правовідносин); предмет спору, підстави позову, зміст позовних вимог, установлені судом фактичні обставини.

Доведено, що правовладдя в адміністративному процесі можна забезпечити шляхом дотримання як форми ухвалених рішень (визначеної законом структури), так і їхнього змісту, зорієнтованого на вмотивованість, чіткість і релевантне врахування практики Європейського суду з прав людини та Суду справедливості Європейського Союзу (згідно з критерієм подібності цитованих судових справ і змісту правовідносин, у яких їх застосовано).

Ключові слова: верховенство права, правовий прецедент, адміністративна процедура, адміністративне судочинство, адміністративні суди.

Barikova A.A., Kononov S.I. Neoteric interpretation of the rule of law principle in the administrative process.

The paper reveals peculiarities of the rule of law principle application in the administrative process, which is inextricably linked with ensuring the uniformity of dispute resolution practice. The authors have concluded that within the administrative process, the rule of law principle operates both during the implementation of administrative procedures and in administrative litigation.

It has been proposed to strictly take into account the single structure of adopted decisions. Mandatory elements for an administrative act adopted during the implementation of administrative procedures have been described (mandatory content of the introductory, motivational, operative and final parts). Within

the framework of administrative proceedings, the content of such mandatory and optional structural elements of judicial decisions as the introductory, descriptive, motivational and operative parts (both common to courts of all instances and special for courts of first, appeal and cassation instances) has been outlined.

It has been described that currently Ukrainian courts sometimes irrelevantly cite the practice of the judicial authorities of the European Union. It has been proposed in this context that the similarity of cases and relations should be determined according to the following main criteria: subjective, objective and substantive. The subjective composition of the participants in the relations, the content of the legal relationship (rights and obligations of the parties to the dispute) are to be taken into account; the object and subject of legal regulation, the uniformity of the substantive legal regulation of the disputed legal relationship, the conditions for the application of legal norms (in particular, regarding the time, place, grounds for the emergence, termination and change of the relevant legal relationship); the subject of the dispute, the grounds for the claim, the content of the claims, factual circumstances established by the court.

It has been proved that the rule of law in the administrative process could be ensured by observing both the form of adopted decisions (the structure determined by law) and their content, oriented towards motivation, clarity and relevant consideration of the practice of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union (according to the criterion of similarity of the cited court cases and content of the legal relations in which they were applied).

Key words: rule of law, legal precedent, administrative procedure, administrative justice, administrative courts.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження зумовлена потребою в реформуванні галузі адміністративного процесу, зважаючи на новітню нормативну регламентацію адміністративно-процедурного права, а також доцільність узгодження адміністративного судочинства з міжнародними, європейськими стандартами правовладдя.

Метою дослідження є розкриття особливостей застосування принципу правовладдя в адміністративному процесі.

Стан опрацювання проблематики. Принцип правовладдя досліджували С. Головатий, О. Грищук, Ю. Євтошук, І. Завальнюк, Ю. Матвеева, Р. Москаль, Ю. Ремінська, Т. Цувіна та інші науковці. Водночас немає комплексної наукової розвідки щодо реалізації цього принципу як в адміністративно-процедурному праві, так і в межах адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. У межах адміністративного процесу принцип правовладдя діє як під час реалізації адміністративних процедур, так і в адміністративному судочинстві. У пункті 1 частини першої статті 4 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1] і в статті 6 Кодексу адміністративного судочинства України [2] цей принцип згадано як «верховенство права», з дещо усіченим змістовним наповненням. Водночас, можна погодитися з С. Головатим щодо потреби в уніфікованому застосуванні принципу «правовладдя» («the rule of law») як загальноєвропейської цінності, яка охоплює такі стрижневі елементи, як законність; юридична визначеність; заборона свавілля; доступ до правосуддя; дотримання прав людини; заборона дискримінації та рівність перед законом [3, с. 158, 162]. Конституційний Суд України в пункті 4 мотивувальної частини Рішення від 20.06.2019 № 6-р/2019 конкретизував правовладдя як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади; нормативний ідеал, якого має прагнути кожна система права; універсальний та інтегральний принцип права [4].

Правовладдя в адміністративному процесі нерозривно пов'язане із забезпеченням уніфікованості практики правозастосування. Відповідні суб'єкти не завжди дотримуються єдиних стандартів. Наведене можна мінімізувати, зокрема, шляхом неухильного врахування однакової структури ухвалених рішень. Так, керуючись статтями 71, 72 Закону України «Про адміністративну процедуру», адміністративний акт, прийнятий під час реалізації адміністративних процедур, повинен містити такі обов'язкові елементи [1]:

1) вступну частину, із зазначенням найменування адміністративного органу, дати прийняття адміністративного акта та його реєстраційного номера, відомостей в обсязі, достатньому для встановлення особи адресата адміністративного акта, а також його / її контактних даних;

2) мотивувальну частину, у якій вказано дату подання заяви або скарги та стислий зміст вимоги (у разі прийняття акта за заявою або скаргою особи); фактичні обставини справи; зміст документів та відомості, враховані під час розгляду справи; докази або інші матеріали справи, на яких ґрунтуються висновки адміністративного органу; детальну правову оцінку обставин, виявлених адміністративним органом, чітке зазначення висновків, зроблених на її підставі;

3) резолютивну частину, із вказівкою на суть ухваленого за результатами розгляду справи рішення; додаткові положення (застереження про можливість відкликання адміністративного акта; положення, що зобов'язує адресата виконати або припинити дію / зобов'язання; застереження про те, що надалі зобов'язання може бути запроваджено, змінено чи доповнено);

4) заключну частину, із зазначенням строку набрання адміністративним актом чинності та способу визначення такого строку; строку та порядку оскарження (охоплюючи найменування та місцезнаходження адміністративного органу, який є суб'єктом розгляду скарги, вид суду, до якого особа може подати позов) для адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи або покладає на неї обов'язок; вказівка на такий винятковий правовий наслідок, якщо подання скарги чи пред'явлення позову не зупиняє дію адміністративного акта.

На підставі частини другої статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України відповідні адміністративні акти потрібно приймати [2]: а) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; б) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; в) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії); г) безсторонньо (неупереджено); г) добросовісно; д) розсудливо; е) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; є) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); ж) з урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення; з) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Структура рішення та постанови в адміністративному процесі згідно зі статтями 246, 322, 356 Кодексу адміністративного судочинства України повинна містити такі обов'язкові елементи [2]:

1) вступну частину із зазначенням:

а) для судів усіх інстанцій: дати і місця прийняття; найменування адміністративного суду, прізвищ та ініціалів судді або склад колегії суддів і секретаря судового засідання; номера справи; ім'я (найменування) сторін та інших учасників справи; вимог позивача; прізвищ та ініціалів представників учасників справи та/або прокурора;

б) для суду апеляційної інстанції: імен (найменувань) сторін і особи, яка подала апеляційну скаргу; найменування суду першої інстанції, рішення якого оскаржується, дати ухвалення рішення, прізвища судді (суддів); часу і місця його ухвалення, дати складання повного рішення;

в) для суду касаційної інстанції: найменування (ім'я) учасників справи і найменування (ім'я) особи, яка подала касаційну скаргу; найменування суду першої та (або) апеляційної інстанції, судового рішення якого оскаржується, номера справи, дати ухвалення судового рішення, прізвища та ініціалів судді (суддів);

2) описову частину із зазначенням:

а) для судів усіх інстанцій: стислого викладу позиції позивача (стислого змісту позовних вимог); узагальненого викладу позиції, заяв, клопотань учасників справи; інших процесуальних дій у справі (забезпечення доказів, вжиття заходів забезпечення позову, зупинення і поновлення провадження тощо);

б) для суду першої інстанції: стислого викладу заперечень відповідача;

в) для суду апеляційної інстанції: стислого змісту рішення суду першої інстанції; стислого змісту вимог апеляційної скарги, узагальнених доводів особи, яка подала апеляційну скаргу;

г) для суду касаційної інстанції: стислого змісту рішень судів першої та апеляційної інстанцій; стислого змісту вимог касаційної скарги, узагальнених доводів особи, яка подала касаційну скаргу;

3) мотивувальну частину із зазначенням:

а) для судів усіх інстанцій: установлених і неоскаржуваних обставин; змісту спірних правовідносин, з покликанням на докази, на підставі яких визначено відповідні правовідносини; відхилені докази та відповідні мотиви; чи були і ким порушені, не визнані або оскаржувані права чи інтереси, за захистом яких відбулося звернення до суду, а також мотиви такого висновку; норми права, які застосував суд, і мотиви їх застосування; норми права, на які покликалися сторони, які суд не застосував, і мотиви їх незастосування;

б) для суду першої інстанції: мотивована оцінка кожного аргументу, наведеного учасниками справи, щодо наявності чи відсутності підстав для задоволення позову; мотиви, з яких у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суд, відмовляючи у позові, дійшов висновку, що оскаржуване рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень визнано судом таким, що вчинено відповідно до вимог частини другої статті 2 цього Кодексу;

в) для суду апеляційної інстанції: доводів, з якими суд апеляційної інстанції погодився або не погодився з висновками суду першої інстанції; мотивів прийняття або відхилення кожного ар-

гументу, викладеного учасниками справи в апеляційній скарзі та відзиві на апеляційну скаргу; висновків за результатами розгляду апеляційної скарги;

г) для суду касаційної інстанції: мотивів прийняття або відхилення кожного аргументу, викладеного в касаційній скарзі та відзиві на касаційну скаргу; доводів, за якими суд касаційної інстанції погодився або не погодився з висновками суду першої та/або апеляційної інстанції; висновків за результатами розгляду касаційної скарги; дій, що повинні виконати суд першої та/або апеляційної інстанції в разі скасування судового рішення і передання справи на новий розгляд;

4) резолютивну частину із зазначенням:

а) для судів усіх інстанцій: розподілу судових витрат із повним найменуванням (для юридичних осіб) або прізвище, ім'ям та по батькові (для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їхнім місцезнаходженням (для юридичних осіб) або місцем проживання чи перебування (для фізичних осіб), ідентифікаційним кодом юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, реєстраційним номером облікової картки платника податків сторін (для фізичних осіб), у випадку його наявності, або номером і серією паспорта для фізичних осіб;

у разі потреби вказівки на порядок і строк виконання рішення; надання відстрочення чи розстрочення виконання рішення; повернення судового збору; призначення судового засідання для вирішення питання про судові витрати, дату, час і місце його проведення; строк для подання стороною, за клопотанням якої таке судове засідання проводиться, доказів щодо розміру понесених судових витрат; здійснення судового контролю, передбаченого частинами п'ятою, шостою статті 382 цього Кодексу; дату складення повного рішення суду;

строку і порядку набрання судовим рішенням законної сили;

б) для суду першої інстанції: висновку про задоволення позову чи про відмову в позові повністю або частково щодо кожної із заявлених вимог; строку і порядку оскарження;

в) для суду апеляційної інстанції: висновку по суті вимог апеляційної скарги і позовних вимог; нового розподілу судових витрат, понесених у зв'язку з розглядом справи у суді першої інстанції, – у випадку скасування або зміни судового рішення; строку і порядку оскарження; у разі потреби встановленого судом строку для подання суб'єктом владних повноважень – відповідачем до суду першої інстанції звіту про виконання постанови, якщо вона вимагає вчинення дій;

г) для суду касаційної інстанції: висновку по суті вимог касаційної скарги і позовних вимог; нового розподілу судових витрат, понесених у зв'язку із розглядом справи у суді першої інстанції та апеляційної інстанції, – у разі скасування рішення та ухвалення нового рішення або зміни рішення; повороту виконання у разі скасування рішень судів за наявності відповідної заяви та підстав; у разі потреби встановленого судом строку для подання суб'єктом владних повноважень – відповідачем до суду першої інстанції звіту про виконання постанови, якщо вона вимагає вчинення відповідних дій.

Керуючись статтею 248 Кодексу адміністративного судочинства України для ухвал обов'язкові елементи структури повинні охоплювати [2]: 1) вступну частину із зазначенням дати і місця її постановлення; найменування суду, прізвища та ініціалів судді /суддів; імен (найменувань) учасників справи; 2) описову частину із вказівкою на суть клопотання та ім'я (найменування) особи, яка його заявила, чи інше питання, що підлягає вирішенню ухвалою; 3) мотивувальну частину із зазначенням аргументації, на підставі якої суд дійшов висновків, і норм права, якими керувався суд, постановляючи ухвалу; 4) резолютивну частину з висновками суду; строком і порядком набрання законної сили та оскарження.

У частині другій статті 6 Кодексу адміністративного судочинства України деталізовано, що суд застосовує принцип правовладдя з урахуванням судової практики саме Європейського суду з прав людини [2]. Згідно зі статтею 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують під час розгляду справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практику Європейського суду з прав людини як джерело права [5]. Можна погодитися з Н. Блажівською, що для України врахування прецедентного права практики Європейського суду з прав людини як джерела права і Суду справедливості Європейського Союзу як додаткового джерела тлумачення сприятиме створенню міцної правової основи для європейської інтеграції та захисту прав людини. Водночас після вступу України до Європейського Союзу потрібно буде внести відповідні зміни до процесуальних кодексів. Зокрема, з метою імплементації та гармонізації практик указаних органів судової влади в Україні доцільно створити спеціалізований механізм для врахування прецедентів (за аналогією з юридичною категорією *preliminary ruling*), а також пришвидшити імплементацію релевантної наднаціональної судової практики Європейського Союзу [6, с. 346].

Наразі українські суди іноді нерелевантно цитують практику органів судової влади Європейського Союзу. Наприклад, в адміністративній справі № 9901/118/21 за позовом до Президента України

повторно розглянути запит про надання інформації Велика Палата Верховного суду в пункті 54 постанови від 09.02.2022 розтлумачила принцип належного урядування, відповідно до якого, зокрема, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб, забезпечувати прозорість і ясність (див. *mutatis mutandis* пункт 70 рішення Європейського суду з прав людини від 20 жовтня 2011 року у справі «Рисовський проти України» (заява № 29979/04)) [7]. Водночас рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рисовський проти України» стосувалося господарського спору щодо *de facto* позбавлення заявника земельної ділянки з підстав, не встановлених чинним законодавством, та з порушенням процедурних вимог [8].

У цьому контексті подібність справ і відносин потрібно визначати згідно з такими основними критеріями [9]: суб'єктивним, об'єктивним і змістовним. Так, врахуванню підлягає суб'єктивний склад учасників відносин, зміст правовідносин (права та обов'язки сторін спору); об'єкт і предмет правового регулювання, однаковість матеріально-правового регулювання спірних правовідносин, умови застосування правових норм (зокрема, щодо часу, місця, підстав виникнення, припинення та зміни відповідних правовідносин); предмет спору, підстави позову, зміст позовних вимог, установлені судом фактичні обставини.

Висновки. Отже, правовладдя в адміністративному процесі створює умови для належної реалізації наднаціональних стандартів захисту прав людини, як-от: принципу недискримінації, встановленого статтею 14 і Протоколом № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; права на справедливий суд, регламентованого статтею 6 цієї Конвенції. Наведене можна забезпечити шляхом дотримання як форми ухвалених рішень (визначеної законом структури), так і їхнього змісту, зорієнтованого на вмотивованість, чіткість і релевантне врахування практики Європейського суду з прав людини та Суду справедливості Європейського Союзу (згідно з критерієм подібності цитованих судових справ і змісту правовідносин, у яких їх застосовано).

Юридичну визначеність і заборону свавілля під час реалізації адміністративних процедур і в адміністративному судочинстві можна гарантувати шляхом використання засадничих регуляторів поведінки, які обмежують невиправдану дискрецію суб'єктів правозастосування, визнані народом (зокрема, в конституціях як суспільних договорах і ухвалених парламентом законами, традиціях, звичаях, нормах моралі тощо) та зумовлені історично досягнутим рівнем розвитку суспільства. Йдеться про інтеграційний правопорядок, який враховує як суто українські надбання, так і міжнародні, європейські стандарти, що формують «надбудову» до наявних практик функціонування суб'єктів публічної адміністрації та підходів адміністративних судів. Утворені в результаті такої взаємодії наднаціональна та національні правові системи мають безбар'єрний характер, засновані на демократичних цінностях і змістовній самобутності української та світових моделей адміністративного процесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20> (дата звернення: 13.09.2025).
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 13.09.2025).
3. Головатий С. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська Комісія. *Право України*. 2011. № 10. С. 154–184.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20.06.2019 № 6-р/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 57. С. 150.
5. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 13.09.2025).
6. Блажівська Н.Є. Розгляд судами України адміністративних справ з урахуванням практики Суду справедливості Європейського Союзу та Європейського суду з прав людини: до питання про удосконалення процесуальних механізмів. *Адміністративне судочинство України: питання теорії і практики (з нагоди 20-річчя ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України)*: монографія / редкол.: М.І. Смокович (голова), О.Р. Радишевська, В.М. Кравчук, Н.В. Богашева. Київ: Компанія «BAITE», 2025. 626 с. С. 339–346. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/rizne/Monograf_Admin_sud_vo.pdf (дата звернення: 13.09.2025).

7. Постанова Верховного Суду від від 09.02.2022 у справі № 9901/118/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/103893131> (дата звернення: 13.09.2025).
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рисовський проти України» від 20.10.2011, заява № 29979/04. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854 (дата звернення: 13.09.2025).
9. Ханова Р., Барікова А. Тлумачення та практичне застосування в судовій практиці критерію подібності при відступі від усталеної судової практики Верховного Суду. *Судово-юридична газета*. 2020. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/179060-tlumachennya-ta-praktichne-zastosuvannya-v-sudoviy-praktitsi-kriteriyu-podibnosti-pri-vidstupi-vid-ustalenoji-sudovoyi-praktiki-verkhovnogo-sudu> (дата звернення: 13.09.2025).

УДК 336.22:346.9(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.15>

ПОДАТКОВО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Бліхар М.М.,

докторка юридичних наук, професорка,
завідувачка кафедри адміністративного та інформаційного права,
Національний університет «Львівська політехніка»

Бліхар М.М. Податково-правове регулювання в умовах воєнного стану: проблеми та шляхи вдосконалення.

Метою статті є теоретичне обґрунтування та практичний аналіз проблем податково-правового регулювання в умовах воєнного стану, виявлення основних суперечностей і ризиків функціонування податкової системи України, а також розроблення пропозицій щодо удосконалення податкової політики та механізмів її правового забезпечення з метою зміцнення фінансової стабільності держави та створення умов для післявоєнного відновлення економіки. Стаття присвячена дослідженню особливостей податково-правового регулювання в умовах воєнного стану в Україні. У статті здійснено аналіз сучасних трансформацій податкової системи, спрямованих на забезпечення фінансової стабільності держави та підтримку економічної активності суб'єктів господарювання. Проаналізовано стан та динаміку зміни податкових надходжень в Україні у 2020–2024 рр., на підставі чого з'ясовано, що у 2022 р. спостерігалось скорочення податкових надходжень на 1,5%, проте, у 2023–2024 рр. зафіксовано відновлення податкових надходжень. Обґрунтовано ключові проблеми податково-правового регулювання, серед яких виокремлено: (1) нестабільність податкового законодавства; (2) складність податкового адміністрування; (3) недостатність інвестиційних стимулів; (4) посилення тінізації економіки та (5) обмежений рівень цифровізації. Узагальнено досвід ЄС щодо гнучких механізмів податкового регулювання у кризових умовах і визначено можливості його імплементації в Україні. Запропоновано напрями вдосконалення податково-правового регулювання, зокрема: підвищення стабільності законодавства, розширення цифрових технологій податкового адміністрування, упровадження ризик-орієнтованого контролю, створення інвестиційних стимулів і забезпечення прозорості надання податкових пільг. Реалізація запропонованих заходів дозволить поєднати фіскальну ефективність із забезпеченням економічної стійкості та сприятиме формуванню умов для післявоєнного відновлення та інтеграції України у європейський економічний простір.

Ключові слова: податково-правове регулювання, воєнний стан, податкова політика, адміністрування податків, податкова система, фінансова стабільність.

Blikhar M.M. Tax and legal regulation under martial law: challenges and ways of improvement.

The purpose of the article is to provide a theoretical justification and practical analysis of the problems of tax and legal regulation under martial law, to identify the main contradictions and risks in the functioning of Ukraine's tax system, as well as to develop proposals for improving tax policy and its legal mechanisms in order to strengthen the financial stability of the state and create conditions for post-war economic recovery. The article is devoted to the study of the peculiarities of tax and legal regulation in Ukraine under martial law. It analyzes the current transformations of the tax system aimed at ensuring financial stability of the state and supporting the economic activity of business entities. The state and dynamics of tax revenues in Ukraine during 2020–2024 are examined, which revealed that in 2022 tax revenues decreased by 1.5%, whereas in 2023–2024 a recovery of tax revenues was recorded. The article substantiates the key problems of tax and legal regulation, among which are: (1) instability of tax legislation; (2) complexity of tax administration; (3) insufficient investment incentives; (4) intensification of the shadow economy; and (5) limited level of digitalization. The European Union's experience of flexible tax regulation mechanisms in crisis conditions is summarized, and the possibilities of their implementation in Ukraine are identified. The proposed directions for improving tax and legal regulation include: enhancing the stability of legislation, expanding digital technologies of tax administration, introducing risk-based control, creating investment incentives, and ensuring transparency in granting tax benefits. Implementation of these measures will allow combining fiscal efficiency with ensuring economic resilience, and will contribute to creating favorable conditions for post-war recovery and Ukraine's integration into the European economic space.

Key words: tax and legal regulation, martial law, tax policy, tax administration, tax system, financial stability.

Постановка проблеми. Запровадження спеціального правового режиму воєнного стану в Україні в період повномасштабного військового вторгнення російської федерації на територію України обумовило суттєві трансформації у сфері податково-правового регулювання та суттєво змінило умови функціонування податкової системи. З одного боку, держава змушена адаптувати фіскальну політику та акумулювати ресурси для фінансування та підтримки обороноздатності країни, соціальних видатків і соціальних програм, а також для відновлення інфраструктури, а з іншого – забезпечити виживання бізнесу та збереження його економічної активності й платоспроможності. Балансування між фіскальною стабільністю і підтримкою приватного сектору є ключовим викликом сучасного етапу.

Сучасні реалії функціонування національної економіки України позначені безпрецедентними викликами, зумовленими повномасштабною військовою агресією російської федерації. У цих умовах особливої ваги набуває ефективність податково-правового регулювання як одного з ключових інструментів забезпечення фінансової стійкості держави, підтримання обороноздатності та соціально-економічної безпеки. Податкові надходження становлять основне джерело формування доходів бюджету, а отже – матеріальну базу для фінансування потреб Збройних Сил, відновлення інфраструктури та соціального захисту населення. Водночас, воєнний стан зумовлює необхідність оперативної адаптації системи податково-правових відносин до нових умов господарювання, зокрема врахування тимчасових втрат платоспроможності бізнесу, міграції населення, руйнування виробничих потужностей, зміни структури економіки та пріоритетів державної політики. Це зумовлює складні суперечності між фіскальними інтересами держави та потребами платників податків у створенні сприятливого середовища для виживання й подальшого розвитку.

У науковому дискурсі активно обговорюються питання трансформації податкової системи в умовах кризових явищ, однак проблематика воєнного стану потребує особливої уваги. Серед актуальних викликів – нестабільність податкового законодавства, складність адміністрування податків, недостатня визначеність правового статусу окремих пільг, ризики зловживань та ухилення від оподаткування. Водночас, стратегічно важливим є пошук оптимального балансу між фіскальною функцією податків і стимулюванням економічної активності, що має ґрунтуватися на принципах справедливості, передбачуваності та правової визначеності.

Таким чином, дослідження проблем податково-правового регулювання в умовах воєнного стану є надзвичайно важливим як у теоретичному, так і в практичному вимірі. Воно покликане обґрунтувати напрями вдосконалення податкової політики та законодавства з урахуванням потреб воєнної економіки, забезпечення фінансової стабільності держави та створення умов для післявоєнного відновлення.

Метою статті є теоретичне обґрунтування та практичний аналіз проблем податково-правового регулювання в умовах воєнного стану, виявлення основних суперечностей і ризиків функціонування податкової системи України, а також розроблення пропозицій щодо удосконалення податкової політики та механізмів її правового забезпечення з метою зміцнення фінансової стабільності держави та створення умов для післявоєнного відновлення економіки.

Стан опрацювання проблематики. Сучасний науковий дискурс щодо податково-правового регулювання в умовах воєнного стану концентрується навколо трьох взаємопов'язаних блоків: забезпечення фіскальної стійкості, адаптації механізмів адміністрування та гармонізації законодавства з нормами права країн Європейського Союзу. Починаючи з 2024 р. під впливом війни росії проти України питання імплементації європейських підходів і корекції національних норм досліджуються в контексті пошуку ефективних методів протидії воєнним ризикам. Зокрема, наголошується на потребі уніфікації принципів оподаткування, прозорості пільг і стабілізації нормативного середовища, що розглядається як необхідна передумова для післявоєнної відбудови та інтеграції у внутрішній ринок ЄС [1, с. 606; 2].

Окремим напрямком досліджень в даному керунку є еволюція податкової політики під час викликів російсько-української війни, які орієнтуються на розгляді «шокової» лібералізації для збереження ділової активності суб'єктів господарювання до поступового повернення до довоєнної моделі із вибірковим посиленням контролю та звуженням тимчасових режимів. В даному контексті В. Горин, П. Була та В. Черноус [3] акцентують увагу на змінах, які стосуються податкових ставок і режимів оподаткування суб'єктів малого і середнього бізнесу, специфіки податкових новацій, а також ризиків правової невизначеності та надмірної частоти поправок до Податкового кодексу України.

Окремі науковці, зокрема Є. Козлов [4] стверджує, що стабільність податкових правил і якість адміністрування є не менш важливими за фіскальні параметри, оскільки вони визначають очікування бізнесу та інвестиційні рішення в умовах високої невизначеності. І. Панасейко, С. Панасейко та М. Панасейко [5] вважають, що в період повномасштабної війни відбулося помітне зміщення фокуса від опису воєнних «антикризових» заходів до пошуку інституційно стійких моделей регулювання, що поєднують фіскальну ефективність із цілями національної безпеки. Їх дослідження висвітлює практику податкового регулювання крізь призму безпекових викликів, а також актуалізують роль податкового контролю як інструменту забезпечення надходжень і зниження ухилення у фазі довготривалої напруги ресурсів. При

цьому, науковці наголошують на потребі технологічного оновлення контролю, застосуванні ризик-орієнтованих підходів та дотриманні пропорційності процедур для добросовісних платників.

Водночас, у літературі фіксуються прогалини, що потребують подальшого опрацювання. По-перше, брак узгоджених емпіричних вимірів щодо дотримання податкового законодавства у воєнний період обмежує якість політичних рішень. Наявні дослідження окреслюють основні напрями, які потребують академічної валідації та розширення вибірок. По-друге, бракує робіт, що системно поєднують порівняльно-правовий аналіз (Україна – ЄС/ОЕСР) із кількісною оцінкою впливу конкретних воєнних норм на поведінку платників і податкову базу. По-третє, дискусійним лишається баланс між швидкістю нормотворчих змін і принципом правової визначеності та передбачуваності для бізнесу. Ці прогалини репрезентативно ілюструють офіційні звіти щодо податкового комплаєнсу та окремі порівняльні студії, які задають рамку для майбутніх вимірів ефективності регулювання. Стає очевидним, що на сучасному етапі гостро відчувається потреба у забезпеченні міцної теоретико-методологічної бази для подальших досліджень та обґрунтовується необхідність проведення системних емпіричних оцінок податкового навантаження, розроблення стандартизованих метрик результативності воєнних податкових режимів, проведення поглибленої правової експертизи щодо стабільності норм у межах євроінтеграційного курсу.

Виклад основного матеріалу. Податково-правове регулювання у воєнний період набуває особливої ваги, оскільки виконує дві критично важливі функції: фіскальну – забезпечення стабільних доходів бюджету для фінансування оборонних і соціальних потреб, та регулятивну – створення умов для підтримки економічної активності суб’єктів господарювання, що діють у складних і непередбачуваних умовах. Військова агресія російської федерації проти України спричинила низку економічних дисбалансів, а саме: втрату частини податкової бази внаслідок зупинки підприємств і міграції населення, зниження обсягів інвестицій, порушення логістичних ланцюгів та підвищення рівня тінізації економіки. Це зумовило необхідність гнучкої адаптації податкової системи та законодавства до нових викликів.

З початку запровадження воєнного стану держава вжила низку невідкладних заходів, спрямованих на збереження підприємницької активності та мінімізацію адміністративного навантаження на бізнес. Серед них необхідно виокремити спрощення процедур податкового адміністрування, запровадження пільг для малого та середнього бізнесу, відтермінування окремих податкових зобов’язань, а також мораторій на проведення окремих перевірок. Такі кроки мали на меті знизити ризик масового банкрутства та стимулювати продовження діяльності підприємств навіть у кризових умовах. Водночас, у міру стабілізації економічної ситуації, держава почала поступово повертатися до відновлення довоєнних механізмів оподаткування та контролю, оскільки надмірна лібералізація спричиняла ризики зловживань, втрати бюджету та збільшення частки «тіньової» економіки. Таким чином, податково-правова політика у воєнний час пройшла еволюційний шлях від максимальної підтримки бізнесу до пошуку балансу між фіскальною ефективністю та економічною стійкістю.

Для оцінки ефективності податково-правового регулювання в умовах воєнного стану доцільно проаналізувати динаміку податкових надходжень України у 2020–2024 рр. (рис. 1).

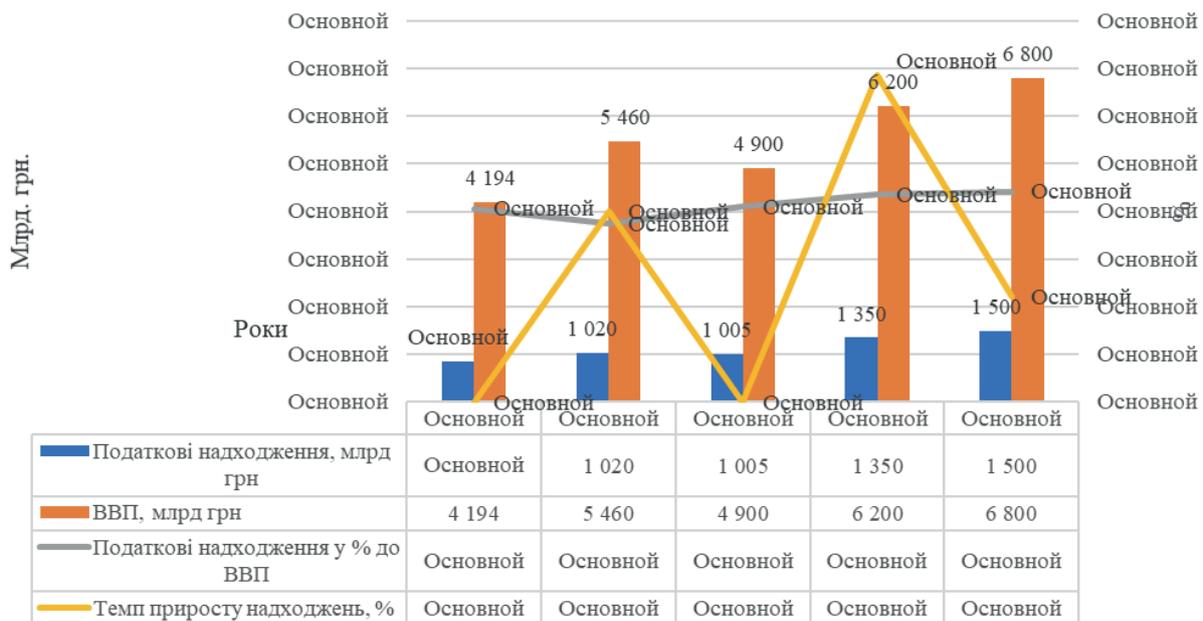


Рис. 1. Стан та динаміка зміни податкових надходжень України у 2020–2024 рр.

Джерело: [6]

Як засвідчують результати проведених досліджень, в Україні у 2022 р. податкові надходження скоротилися на 1,5%, однак їх відношення до ВВП зросло до 20,5%, що свідчить про збереження фіскального навантаження. Впродовж 2023–2024 рр. спостерігається відновлення податкових надходжень із темпами приросту 34,3% та 11,1% відповідно. Найбільш стійким джерелом доходів залишався ПДВ, тоді як податок на прибуток значно знизився через падіння прибутковості бізнесу. Стає очевидним, що серед основних проблем податково-правового регулювання в Україні в аналізованому періоді першочергово стало високе податкове навантаження при низькій платоспроможності підприємств та населення, недостатня цифровізація адміністрування в умовах воєнних ризиків і знищення інфраструктури, зменшення податкової бази через релокацію бізнесу за кордон і трудову міграцію населення, нерівномірність податкового тиску: великі корпорації мають більше можливостей для оптимізації, ніж суб'єкти малого і середнього бізнесу. Більше того, часті зміни до Податкового кодексу, зумовлені воєнними викликами, створюють правову невизначеність і ускладнюють довгострокове планування діяльності підприємств.

Попри запроваджені пільги, процедура звітності та контролю залишається складною, що призводить до зростання витрат платників на дотримання законодавства, а обмеженість податкових стимулів для інвестиційної діяльності призводить до того, що податкова система залишається переважно фіскально орієнтованою, тоді як потреба у стимулюванні відновлення та розвитку економіки зростає.

Не менш вагомою проблемою виявляється тінізація економіки та ухилення від оподаткування. Воєнні обставини посилюють схильність бізнесу до використання неформальних схем, що знижує рівень податкових надходжень і підриває довіру до держави.

Для вирішення окреслених проблем доцільним виявляється розроблення комплексу ефективних заходів, спрямованих на формування адаптивної фіскальної політики та запровадження тимчасових пільг і знижених ставок для суб'єктів малого і середнього бізнесу у прифронтових регіонах. Істотно посилить податково-правове регулювання цифровізація контролю шляхом розширення застосування електронного акцизу та гармонізація вітчизняного законодавства з податковими директивами ЄС.

Висновки. Податково-правове регулювання в умовах воєнного стану в Україні характеризується подвійним завданням: збереженням стабільності державних фінансів та підтримкою бізнес-середовища підтримка обороноздатності та збереження бізнес-активності. Емпіричний аналіз засвідчив скорочення надходжень у 2022 р., але водночас – їхнє зростання у 2023–2024 рр., що свідчить про адаптивність податкової системи до воєнних викликів. Прикладні розрахунки свідчать про відновлення динаміки податкових надходжень у 2023–2024 рр., однак проблеми дисбалансу навантаження та недосконалості адміністрування залишаються.

Подальший розвиток податкової політики повинен ґрунтуватися на поєднанні фіскальної стабільності, цифровізації адміністрування та інтеграції у європейський податковий простір. Це дозволить не лише забезпечити фінансування оборони, а й створити передумови для відновлення економіки у післявоєнний період. З метою підвищення ефективності податкової системи в умовах воєнного стану та забезпечення її адаптаційної спроможності до післявоєнних викликів доцільно забезпечити стабільність податкового законодавства, необхідно мінімізувати частоту змін та впроваджувати їх із достатнім перехідним періодом, що сприятиме прогнозованості та правовій визначеності. Акцент слід робити також на автоматизації адміністрування, розвитку електронних сервісів, захисті податкової інформації від кіберзагроз та впровадженню ризик-орієнтованих підходів, що дозволить знизити тиск на добросовісних платників і зосередити ресурси на боротьбі з ухиленням від сплати податків. Доцільним є застосування податкових кредитів, пільг на інноваційні проекти та підприємства, що працюють у сфері відбудови інфраструктури. Також потрібно забезпечити прозорість і справедливість податкових пільг, що дозволить уникнути зловживань та сприятиме підвищенню рівня довіри бізнесу й суспільства до податкової системи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Марущак О.А. Актуальні питання гармонізації податкового законодавства України до вимог Європейського Союзу. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. С. 605–610. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.99>.
2. Blikhar M.M., Ortynska N.V., Dufeniuk O.M., Vinichuk M.V., Matviienko O.I. Economic and legal mechanism for combating legalization (laundering) of income resulting from tax evasion in the context of deoffshorization of Ukraine's economy. *Financial and Credit Activities: Problems of Theory and Practice*. 2021. Vol. 5 (40). P. 497–505. <https://doi.org/10.18371/fcaptr.v5i40.245204>.

3. Горин В.П., Була П.В., Черноус В.С. Податкова політика України в умовах воєнного часу: реалії, безпекові виклики та перспективи подолання. *Інвестиції: практика та досвід*. 2024. № 18. С. 23–31. <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2024.18.23>.
4. Козлов Є. Бюджетно-податкові інструменти в умовах воєнного стану: досвід України та міжнародна практика. *Збірник наукових праць Державного податкового університету*. 2024. № 2. С. 27–31. <https://doi.org/10.32782/2617-5940.2.2024.5>.
5. Панасейко І., Панасейко С., Панасейко М. Податковий контроль як інструмент реалізації податкової політики в умовах макроекономічної нестабільності. *Економіка та суспільство*. 2025. № 72. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2025-72-114>.
6. Доходи державного бюджету України, 2020–2024. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income>.

УДК 342.9:35.077.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.16>

ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ

Бондарь О.В.,*аспірант кафедри права та правоохоронної діяльності**Центральноукраїнського державного університету**імені Володимира Винниченка*

ORCID: 0009-0002-1234-9798

e-mail: obondar@cuspu.edu.ua

Бондарь О.В. Юридичні гарантії доступу до публічної інформації як складова адміністративно-правового механізму.

У статті здійснено комплексний правовий аналіз юридичних гарантій доступу до публічної інформації як складової адміністративно-правового механізму забезпечення інформаційних прав громадян. Актуальність теми зумовлена необхідністю підвищення прозорості, підзвітності та ефективності діяльності органів публічної влади в умовах розбудови демократичної, правової держави. Автор акцентує увагу на тому, що право на доступ до публічної інформації є важливим елементом конституційного права на свободу інформації, а юридичні гарантії – ключовим інструментом його забезпечення.

Актуалізовано, що право кожного на вільне отримання, зберігання і поширення інформації, забезпечення доступу до публічної інформації виступає необхідною умовою для ефективної участі громадян у публічному житті, здійснення громадського контролю, захисту інших прав і свобод.

Проаналізовано основні наукові підходи до визначення поняття «юридичні гарантії», зокрема позиції В. Іванова, А. Крижанівського, М. Малєйна, що дозволило сформулювати узагальнене визначення цього правового явища у контексті інформаційних правовідносин. Обґрунтовано, що юридичні гарантії доступу до публічної інформації становлять сукупність нормативно-правових, інституційних та організаційно-функціональних елементів, які забезпечують ефективну реалізацію, захист та відновлення відповідного права.

Окрему увагу приділено характеристиці процедурних, організаційних та інституційних гарантій, серед яких: порядок подання та розгляду інформаційних запитів, наявність спеціальних структурних підрозділів, функціонування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, використання електронних сервісів, підготовка посадових осіб. Розглянуто механізми захисту порушеного права, включаючи адміністративне та судове оскарження, а також юридичну відповідальність за недотримання законодавства у цій сфері.

У підсумку зроблено висновок про необхідність подальшого вдосконалення правових та організаційних механізмів гарантування доступу до публічної інформації як передумови забезпечення демократичного врядування, підвищення відкритості державної влади та реалізації права громадян на участь у публічному житті.

Ключові слова: публічна інформація, доступ, юридичні гарантії, адміністративно-правовий механізм, прозорість, відкритість влади, інформаційні права.

Bondar O.V. Legal guarantees of access to public information as a component of the administrative and legal mechanism.

The article provides a comprehensive legal analysis of legal guarantees of access to public information as a component of the administrative and legal mechanism for ensuring citizens' information rights. The relevance of the topic is due to the need to increase transparency, accountability and efficiency of public authorities in the context of building a democratic, legal state. The author emphasizes that the right to access public information is an important element of the constitutional right to freedom of information, and legal guarantees are a key tool for ensuring it.

It is emphasized that everyone's right to freely receive, store and disseminate information, ensuring access to public information is a necessary condition for the effective participation of citizens in public life, the exercise of public control, and the protection of other rights and freedoms.

The main scientific approaches to the definition of the concept of "legal guarantees" are analyzed, in particular the positions of V. Ivanov, A. Kryzhanivsky, M. Malein, which allowed to form a generalized definition of this legal phenomenon in the context of information legal relations. It is substantiated that legal guarantees of access to public information constitute a set of regulatory, institutional and

organizational and functional elements that ensure the effective implementation, protection and restoration of the relevant right.

Particular attention is paid to the characteristics of procedural, organizational, and institutional safeguards, including: the procedure for submitting and reviewing information requests, the presence of specialized structural units, the functioning of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, the use of electronic services, and the training of officials. The mechanisms for protecting violated rights are examined, including administrative and judicial appeals, as well as legal liability for non-compliance with legislation in this area. As a result, the conclusion is made about the need for further improvement of legal and organizational mechanisms for guaranteeing access to public information as a prerequisite for ensuring democratic governance, increasing the openness of state power and exercising the right of citizens to participate in public life.

Key words: public information, access, legal guarantees, administrative and legal mechanism, transparency, openness of government, information rights.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розбудови демократичної, правової держави в Україні особливої актуальності набуває проблема забезпечення прозорості діяльності органів публічної влади. Одним із ключових інструментів реалізації цього принципу є доступ до публічної інформації. Право на доступ до такої інформації виступає важливою складовою конституційного права на свободу інформації та є одним із фундаментальних елементів забезпечення відкритості, підзвітності та ефективності функціонування державного апарату.

Водночас практика реалізації права на доступ до публічної інформації свідчить про наявність низки проблем, зокрема: неоднозначне тлумачення норм законодавства; неналежне виконання обов'язку з надання інформації суб'єктами владних повноважень; порушення строків надання інформації або безпідставна відмова у її наданні; недосконалість механізмів захисту прав запитувачів інформації. Усе це актуалізує необхідність удосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення права на доступ до публічної інформації, зокрема його юридичних гарантій.

Таким чином, виникає потреба у науковому осмисленні юридичних гарантій доступу до публічної інформації як системоутворювального елементу адміністративно-правового механізму, що забезпечує реалізацію одного з ключових принципів демократичного врядування – відкритості влади.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика доступу до публічної інформації, а також юридичних гарантій його реалізації, активно досліджується як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями у межах адміністративного, інформаційного та конституційного права. Серед українських науковців варто виокремити праці О. Бандурки, І. Голосніченка, С. Серьогіної, Н. Костюка, В. Шкарупи, які розглядали питання забезпечення інформаційних прав громадян у контексті реформування системи публічного управління. Дослідження В. Федоренка, О. Остапенка, А. Нечаєва присвячені особливостям функціонування інституту доступу до публічної інформації, зокрема його правовому регулюванню та місцю в адміністративно-правовій системі.

Метою дослідження є комплексний аналіз юридичних гарантій доступу до публічної інформації як складової адміністративно-правового механізму, з'ясування їхньої сутності, правової природи.

Виклад основного матеріалу. Доступ до публічної інформації є однією з базових гарантій реалізації принципів відкритості, прозорості, підзвітності органів державної влади та місцевого самоврядування, що відповідає демократичним засадам функціонування публічної влади. У світлі конституційного положення про право кожного на вільне отримання, зберігання і поширення інформації, забезпечення доступу до публічної інформації виступає необхідною умовою для ефективної участі громадян у публічному житті, здійснення громадського контролю, захисту інших прав і свобод. Водночас важливе значення має ефективність адміністративно-правового механізму реалізації цього права, складовим елементом якого є система юридичних гарантій.

У межах аналізу юридичних гарантій доступу до публічної інформації доцільно звернутися до наукових підходів до розуміння самого поняття «гарантії», що пропонуються у вітчизняній та зарубіжній правовій доктрині. Так, В. Іванов визначає юридичні гарантії як закріплені правом засоби, за допомогою яких забезпечується правомірна поведінка учасників суспільних відносин, попереджаються та припиняються порушення законності, а також здійснюється виявлення й усунення вже вчинених порушень [1, с. 75-76]. Такий підхід акцентує увагу на функціональній природі гарантій, що виявляється у превентивній, охоронній та відновлювальній функціях, які реалізуються через юридичні механізми. У контексті доступу до публічної інформації ці засоби проявляються у процедурі подання запитів, обов'язку надавачів інформації надати відповідь, можливості звернення до контролюючих або судових органів тощо.

Іншого змістовного забарвлення надає поняттю юридичних гарантій А. Крижанівський, який розглядає гарантію як можливість задовольнити своє право або інтерес за будь-яких умов, у тому

числі за допомогою зовнішніх додаткових засобів або дій гаранта – суб'єкта, який бере на себе зобов'язання реалізувати обов'язок іншої сторони у разі її неспроможності [2, с. 86]. У цьому аспекті юридичні гарантії виступають не лише як способи безпосереднього здійснення права, але й як механізми забезпечення реалізації цього права незалежно від дій або бездіяльності первинного зобов'язаного суб'єкта. У сфері доступу до публічної інформації роль таких «гарантів» можуть виконувати інституції, уповноважені на захист прав запитувачів – Уповноважений Верховної Ради з прав людини, судові інстанції, а також громадські організації.

Доповнює доктрину ще один концептуальний підхід, запропонований М. Малейним, відповідно до якого юридичні гарантії – це норми права, які передбачають у своїй сукупності правовий механізм, покликаний сприяти реалізації законів. На думку вченого, якісна характеристика юридичних гарантій передбачає оцінку всієї діючої системи права в цілому – з точки зору повноти охоплення правовим інструментарієм усіх найбільш важливих взаємовідносин державних органів та громадян, а також громадян між собою [3, с. 58]. Така дефініція підкреслює системний характер гарантій і їх зв'язок із загальною ефективністю правової системи. У сфері публічної інформації це означає, що гарантії не можуть обмежуватися лише спеціальними нормами відповідного закону – вони мають включати весь спектр адміністративного, інформаційного, процесуального та судового права, які в сукупності забезпечують результативне функціонування інформаційних правовідносин.

Таким чином, аналіз наукових підходів дозволяє зробити висновок, що юридичні гарантії доступу до публічної інформації слід розуміти як комплекс нормативно закріплених і функціонально взаємопов'язаних правових засобів, які забезпечують реальну можливість реалізації, захисту та відновлення відповідного суб'єктивного права. Вони поєднують у собі елементи попередження порушень, реагування на них і компенсації наслідків, функціонують як у межах прямої взаємодії запитувача з органом публічної влади, так і через інститути гарантійного впливу, покликані забезпечити реалізацію права навіть за умов порушення законності.

На нашу думку, під юридичними гарантіями доступу до публічної інформації, слід розуміти сукупність правових норм, організаційно-правових засобів, процедур та інституцій, які забезпечують можливість реалізації, охорони та захисту права на отримання інформації, що створена або перебуває у розпорядженні суб'єктів публічної влади. Така система гарантій виступає ключовим інструментом у забезпеченні відкритості державного управління, недопущенні інформаційної закритості та зловживання владними повноваженнями.

На нормативному рівні основоположними актами, що забезпечують реалізацію права на доступ до публічної інформації, є Конституція України (ст. 34) [4], Закон України «Про доступ до публічної інформації» [5], Закон України «Про інформацію» [6], Кодекс України про адміністративні правопорушення [7], а також міжнародні акти, ратифіковані Україною, зокрема Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [8]. Усі ці документи формують правову основу функціонування адміністративно-правового механізму у сфері інформаційних правовідносин.

Важливим елементом гарантійного механізму є чітка процедура подання та розгляду запитів на інформацію. Закон передбачає можливість звернення запитувача усно, письмово або електронною поштою, встановлює строки для відповіді (не більше 5 робочих днів, а у виняткових випадках – до 20), вимоги до змісту запиту, обов'язок надавача інформації надати вмотивовану відповідь у разі відмови [6]. Процедурні гарантії включають також обов'язок оприлюднення публічної інформації в мережі Інтернет, зокрема бюджетної, організаційної, кадрової та іншої відкритої інформації, що є у розпорядженні органів влади.

Організаційними гарантіями виступає створення в межах суб'єктів владних повноважень спеціальних структурних підрозділів або визначення відповідальних осіб, на яких покладено обов'язок щодо забезпечення розгляду запитів. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, як національна інституція з прав людини, виконує функцію контролю за додержанням права на інформацію, приймає скарги, проводить перевірки, вживає заходів реагування.

У своїй науковій праці К. Москальчук зазначає, що організаційні гарантії конституційного права доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування – це закріплена в джерелах права система умов та засобів соціально-економічного, політичного та ідеологічного характеру, які безпосередньо не спрямовані на реалізацію, охорону та захист цього права, але сприяють їм. Аналіз наведеного визначення дозволяє зробити висновок про доцільність його застосування в контексті юридичних гарантій доступу до публічної інформації як складової адміністративно-правового механізму [9, с. 77].

Юридичні гарантії права на доступ до публічної інформації охоплюють не лише сукупність правових норм, які безпосередньо регулюють порядок реалізації цього права, а й систему організаційних передумов, що сприяють його ефективному здійсненню. У цьому контексті організаційні гарантії

розглядаються як елемент правового забезпечення, що має опосередкований характер, проте відіграє важливу роль у забезпеченні відкритості, прозорості та підзвітності публічної адміністрації.

До таких гарантій належать, зокрема: наявність спеціалізованих підрозділів у структурі органів публічної влади, відповідальних за надання інформації; внутрішні регламенти щодо обробки та розгляду запитів на інформацію; упровадження електронних сервісів доступу до інформаційних ресурсів; а також належна професійна підготовка посадових осіб у сфері забезпечення інформаційної відкритості.

Таким чином, юридичні гарантії доступу до публічної інформації в межах адміністративно-правового механізму становлять комплекс нормативно-правових, інституційних та організаційно-функціональних елементів, які у своїй сукупності забезпечують реальну можливість ефективної реалізації відповідного права.

Значущим гарантійним засобом є також наявність юридичних способів захисту порушеного права – адміністративне та судове оскарження дій чи бездіяльності посадових осіб, які порушили законодавство у сфері доступу до публічної інформації. Особа має право звернутися до суду з адміністративним позовом щодо безпідставної відмови у наданні інформації, несвоєчасного надання, надання неповної або недостовірної інформації. Важливою є й наявність юридичної відповідальності – зокрема, ст. 212-3 КУпАП передбачає накладення штрафів на посадових осіб за порушення законодавства про доступ до публічної інформації [7].

Таким чином, юридичні засоби захисту та інститут відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації становлять невід'ємну частину адміністративно-правового механізму його забезпечення. Вони виконують як відновлювальну, так і превентивну функції, сприяючи реальному та ефективному здійсненню інформаційних прав особи у взаємодії з органами публічної влади.

Висновок. Отже, юридичні гарантії доступу до публічної інформації формують невід'ємну складову адміністративно-правового механізму забезпечення інформаційних прав громадян. Вони охоплюють як матеріально-правові, так і процесуальні елементи, поєднують нормативну визначеність, інституційну спроможність, процедури реалізації права та механізми його захисту. Для посилення ефективності таких гарантій необхідне комплексне оновлення законодавства, розвиток електронного урядування, підвищення фахового рівня службовців, системна робота інституцій громадянського суспільства та забезпечення належного судового захисту інформаційних прав особи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Іванов В.В. Матеріально-правові і процесуальні гарантії законності притягнення до адміністративної відповідальності: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 235 с.
2. Крижанівський А.Ф. Доктринальний і прикладний статус категорії «гарантії правового порядку». *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2009. № 8. С. 81–89.
3. Тептюк Є.П. Конституційне закріплення юридичних гарантій права на доступ до публічної інформації в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 58–61.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (із змінами). Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>.
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
6. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : прийнятий від 07.12.1984 р. № 8073-X; станом на 17 квіт. 2025 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 1 січня 1990 року № 995004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
9. Москальчук К. Організаційні гарантії реалізації права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування. *Юридичний вісник*. 2014. № 6, с. 72–77.

УДК 336

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.17>

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ СТРАХУВАННЯ БАНКІВСЬКИХ ВКЛАДІВ В УКРАЇНІ

Валуєв А.О.,
начальник відділу архітектури,
інвентаризації нерухомого майна та юридичного забезпечення
ТОВ «Підприємство Агрофон»,
аспірант Державного податкового університету
ORCID: 0000-0002-9561-4675

Валуєв А.О. Нормативно-правове регулювання системи страхування банківських вкладів в Україні.

Статтю присвячено дослідженню особливостей нормативно-правового регулювання системи страхування банківських вкладів в Україні. Встановлено, що діяльність вітчизняної системи страхування банківських вкладів ґрунтується на розгалуженій нормативно-правовій базі.

Всю нормативну базу, що регламентує процес страхування банківських вкладів, класифіковано залежно від юридичної сили правового акта. Правові акти, що регулюють відносини у сфері системи страхування банківських вкладів, поділено на декілька класифікаційних груп.

До першої групи – міжнародної – віднесено всі міжнародно-правові акти, які стосуються досліджуваної сфери.

Друга група – законодавча, складається з кількох підгруп залежно від галузевої приналежності різних законодавчих правових актів: конституційно-правові, фінансово-правові, адміністративно-правові та цивільно-правові.

Третя група – це підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють відносини в галузі страхування вкладів (акти Кабінету Міністрів України та Національного банку України). За сферою регулювання нормативні акти Національного банку України поділено на: акти, що встановлюють вимоги до участі в системі страхування вкладів; акти, що регулюють порядок ліцензування діяльності банків, порядок відкликання та анулювання ліцензії на здійснення банківських операцій; акти, що встановлюють порядок проведення перевірок Національним банком України на предмет відповідності банків вимогам до участі в системі страхування вкладів, а також порядок застосування НБУ заходів впливу до банків за допущення ними порушення в діяльності.

Четверту групу складають акти Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

Аргументовано, що наведена правова база регулює всі сторони вітчизняної системи страхування банківських вкладів і характеризується широким переліком підзаконних актів. Їх застосування на практиці позитивно впливає як на систему страхування банківських вкладів зокрема, так і на банківський сектор загалом, сприяючи їх стабільному функціонуванню та поступальному розвитку.

Ключові слова: система страхування, банківські депозити, банківські вклади, Фонд гарантування, ФГВФО, нормативно-правове регулювання, закони, підзаконні акти.

Valuiev A.O. Regulatory and legal regulation of the bank deposit insurance system in Ukraine.

The article is devoted to the study of the peculiarities of regulatory and legal regulation of the bank deposit insurance system in Ukraine. It has been established that the activities of the domestic bank deposit insurance system are based on an extensive regulatory and legal framework.

The entire regulatory framework governing the process of bank deposit insurance is classified according to the legal force of the legal act. Legal acts regulating relations in the field of bank deposit insurance are divided into several classification groups.

The first group, international, includes all international legal acts relating to the field under study.

The second group, legislative, consists of several subgroups depending on the sectoral affiliation of various legislative legal acts: constitutional, financial, administrative, and civil.

The third group consists of subordinate regulatory legal acts governing relations in the field of deposit insurance (acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the National Bank of Ukraine). In terms of the scope of regulation, the regulatory acts of the National Bank of Ukraine are divided into: acts establishing requirements for participation in the deposit insurance system; acts regulating the procedure for licensing banking activities, the procedure for revoking and canceling licenses to conduct banking operations; acts establishing the procedure for conducting inspections by the National Bank

of Ukraine to verify banks' compliance with the requirements for participation in the deposit insurance system, as well as the procedure for the NBU to apply measures of influence on banks for violations committed by them in their activities.

The fourth group consists of acts of the Deposit Guarantee Fund for Individuals.

It is argued that the above legal framework regulates all aspects of the domestic bank deposit insurance system and is characterized by a wide range of subordinate acts. Their application in practice has a positive impact on both the bank deposit insurance system in particular and the banking sector in general, contributing to their stable functioning and progressive development.

Key words: insurance system, bank deposits, Deposit Guarantee Fund, DGF, regulatory and legal regulation, laws, subordinate legislation.

Постановка проблеми. Страхування, як відносини захисту майнових інтересів фізичних та юридичних осіб при настанні певних подій за рахунок грошових фондів, має велике значення як для зазначених осіб зокрема, так і для суспільства загалом. Суспільства, за належного рівня свого розвитку, приходять до висновку про необхідність регулювання даної сфери відносин, що, зі свого боку, обумовлює формування страхового законодавства, яке включає в себе норми різних галузей права. Загалом ефективне здійснення страхування банківських вкладів неможливе без продуманого законодавчого закріплення порядку акумулювання, розподілу і використання грошових коштів з метою забезпечення своєчасного та повного відшкодування вкладникам їх вкладів у разі настання страхового випадку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематиці правового регулювання діяльності системи страхування банківських вкладів присвятили свої праці широке коло вітчизняних науковців, зокрема О.Б. Билінська, В.І. Борисова, В.М. Венгер, О.І. Заславська, С.Г. Науменко, В.А. Пашнева, Н.А. Соловійова та ін. Проте науковий інтерес до правового регулювання діяльності системи гарантування вкладів фізичних осіб сконцентрований переважно на функціональній проблематиці реалізації Фондом гарантування вкладів фізичних осіб своїх повноважень. Водночас нормативно-правове регулювання системи страхування банківських вкладів в Україні потребує окремого комплексного опрацювання.

Мета статті полягає в дослідженні особливостей нормативно-правового регулювання системи страхування банківських вкладів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наше дослідження слід відзначити, що сучасного вигляду система страхування банківських вкладів на українських територіях почала набувати лише на початку XXI ст. Причиною цього стали не тільки внутрішні чинники (державна здійснила різкий перехід від адміністративно-командної до ринкової економічної системи), але й зовнішні. Азіатська фінансова криза 1997-1998 років спровокувала відтік капіталу і падіння цін на сировинні товари, що різко негативно вплинуло на банківську систему України загалом та фізичних осіб, які тримали в банках свої заощадження, – зокрема. Для припинення відтоку коштів фізичних осіб з банківського сектора, повернення до нього довіри з боку громадян, був прийнятий Закон України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб» від 20.09.2001 р. № 2740-III [1]. Процес розробки і прийняття цього Закону був досить тривалим і складним. На його остаточне ухвалення було витрачено більше двох років.

Глибинною причиною прийняття Закону України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб» і формування відповідної системи страхування банківських вкладів стало прагнення вберегти від втрат вклади найменш захищеної частини населення країни. Водночас слід зазначити, що до моменту прийняття даного законодавчого акта в Україні вже протягом трьох років існувало нормативно-правове регулювання механізму повернення коштів вкладникам банків. Так, Указ Президента України «Про заходи щодо захисту прав фізичних осіб – вкладників комерційних банків України» від 10.09.1998 р. № 996/98 [2], передбачав обов'язок банків забезпечити повернення вкладів громадян, для чого на комерційні банки покладался обов'язок зі сплати відповідних зборів, які надходили на рахунок спеціально створеного для цих цілей Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. На відміну від президентського указу, прийняття профільного закону дало поштовх не лише відновленню довіри до банківського сектору, а і його розвитку. Планувалося, що базуючись на позиції справедливої конкуренції, яка полягає в рівному захисті всіх вкладників, банківський сектор стане дієвим засобом акумулювання інвестиційних ресурсів для забезпечення прискореного економічного зростання на основі диверсифікації економіки. Очікування були повністю виправданими. Забезпечення збереження всіх без винятку вкладів сприяло залученню в банківську систему заощаджень вкладників (раніше найменш захищених), які мали незначні за обсягом грошові кошти.

Слід акцентувати увагу на тому, що за своєю соціальною спрямованістю вітчизняна система страхування вкладів була орієнтована на захист інтересів, головним чином, дрібних вкладників,

а після збільшення сум страхових виплат – і на середніх вкладників. Дані категорії вкладників є рядовими споживачами банківських послуг та не мають спеціальних фінансових і економічних знань для самостійної оцінки банківських ризиків. Для них втрата особистих накопичень багато в чому є «важким» ударом, який не всі можуть перенести, тим більше, що більшість таких вкладників (близько 12 млн. осіб) втратили свої грошові заощадження в установах Ощадного банку СРСР та державного страхування СРСР, що діяли на території УРСР. Водночас, не можна відкидати ще одну мету, яку переслідувала держава, створюючи законодавчу основу для системи страхування банківських вкладів. Гарантуючи повернення вкладникам їх коштів, що знаходяться на рахунках у банках, забезпечується, водночас, і захист самих банків від «банківської паніки» (Bank run, Banking panic), коли відбувається масове вилучення вкладниками депозитів із банків у зв'язку з сумнівами у фінансовому благополуччі банку. Чим більше людей знімає готівку із вкладів та рахунків, тим більше, по інерції, зростає ймовірність дефолту, що спонукає людей до подальшого зняття коштів. Подібна ситуація може дестабілізувати банк до такої міри, що у нього закінчатся гроші, і таким чином, він буде визнаний банкрутом [3]. Наприклад, у 2016 році в ЗМІ була поширена інформація про націоналізацію найбільшого банку країни – ПриватБанку. Були висловлені ідеї, що це може негативно позначитися на роботі самого банку аж до відкриття в банку ліцензії та його ліквідації. Така інформація викликала паніку серед населення країни і призвела до масового відтоку готівки з ПриватБанку, що лише ускладнило становище фінансової установи. Станом на 1 грудня 2016 року нестача в капіталі банку зросла до 148 млрд. грн., а ліквідність банку істотно знизилася. Банк майже рік не виконував нормативу обов'язкового резервування, а прострочена заборгованість перед регулятором за стабілізаційними кредитами склала 14 млрд. гривень, загальна заборгованість – 19 млрд. грн. [4]. Банк зміг «залишитися на плаву» тільки завдяки його націоналізації і втручанням держави. Для виконання нормативів і поліпшення структури балансу була проведена докапіталізація ПриватБанку. Уряд виділив на це 38,5 млрд. грн. шляхом випуску облігацій внутрішньої державної позики та передачі їх у портфель банку.

На сьогодні функціонування системи страхування банківських вкладів забезпечується розгалуженим та комплексним законодавством, яке є складовою частиною страхового законодавства. В науковій спеціалізованій літературі страхове законодавство часто називають страховим правом, комплексний характер якого ні в кого не викликає сумніву.

Страхове право складається із загальної частини і особливої. Якщо загальна частина страхового права включає в себе норми, що визначають загальні начала страхування, елементи і види страхування; правовий статус суб'єктів страхових відносин; загальні питання організації страхового нагляду, страхового зобов'язання та перестраховування, – то особлива частина присвячена окремим видам страхування і напрямкам страхового нагляду. Що стосується страхування вкладів і його співвідношення зі страховим правом, то слід зазначити наступне. По-перше, даний вид діяльності є, за своїм змістом, страхуванням. При його регулюванні законодавець використовує поняття традиційного страхування для визначення складу учасників правовідносин, їх правового статусу і взаємовідносин, визначення таких основних понять, як страховий випадок, страхове відшкодування, страховий внесок і т.п. По-друге, страхування вкладів виконує притаманну традиційному страхуванню функцію – захист майнових інтересів вигодонабувачів (вкладників). Механізм здійснення зазначеного захисту аналогічний страхуванню і полягає в перерозподілі ризику заподіяння збитків у зв'язку з настанням страхового випадку між безліччю осіб та створенні за рахунок сплати страхувальниками внесків спеціального грошового фонду. Віднесення норм, що регулюють існування системи страхування банківських вкладів, до складу страхового права є, на нашу думку, цілком обґрунтованою позицією. Дана позиція також підтверджується тим, що при застосуванні відносин захисту заощаджень населення використовуються положення і принципи страхування, а не банківської діяльності, а Фонд гарантування вкладів фізичних осіб не є банком та не здійснює банківську діяльність. Отже, формально, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб не може бути визнаний частиною банківської системи, оскільки відповідно до ст. 4 Закону України «Про банки і банківську діяльність» до складу зазначеної системи входять виключно Національний банк України та інші банки, а також філії іноземних банків, що створені і діють на території України відповідно до положень цього Закону та інших законів України [5]. Слід акцентувати увагу на тому, що відносини, пов'язані зі страхуванням банківських вкладів, володіють притаманними лише їм публічно-правовими особливостями, оскільки виникають не на основі договору (акту вільного волевиявлення), а на основі закону (акту публічної влади). Весь цикл розвитку таких відносин також ґрунтується на нормах закону. До того ж, згідно зі ст. 17 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23.02.2012 р. № 4452-VI, участь банків у Фонді є обов'язковою [6]. Дана обставина дозволяє нам зробити висновок про відсутність автономії волі сторін у досліджуваних відносинах. Відносини у сфері страхування

банківських вкладів ґрунтуються не на рівноправності суб'єктів, банк не може відмовитися від участі в системі гарантування вкладів фізичних осіб, а на підпорядкуванні. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, який забезпечує функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку, наділений владними повноваженнями по відношенню до банків – учасників цієї системи страхування банківських вкладів. Вимоги Фонду, які він викладає у прийнятих положеннях стосовно питань, віднесених до його повноважень, є обов'язковими для виконання банками. Отже, відносини, пов'язані зі страхуванням банківських вкладів, можна віднести до владних майнових відносин.

Публічно-правовий характер відносин, пов'язаних зі страхуванням банківських вкладів, підтверджується й цілями системи гарантування вкладів фізичних осіб, які носять виражений публічний характер – захист прав і законних інтересів вкладників банків, зміцнення довіри до банківської системи України, стимулювання залучення коштів у банківську систему України, забезпечення ефективної процедури виведення неплатоспроможних банків з ринку та ліквідації банків (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»). Всі названі цілі формування в Україні системи страхування банківських вкладів спрямовані на захист і забезпечення інтересів усього суспільства, а не тільки окремих фізичних і юридичних осіб. Оскільки цілі системи носять публічний характер, то відносини, що виникають у сфері страхування банківських вкладів, є формою реалізації публічних інтересів, а, значить – відносяться і до публічних правовідносин.

Вищевказане дозволяє зробити висновок про те, що даний вид страхування є самостійним інститутом особливої частини страхового права як комплексної галузі законодавства. Нормативна відокремленість цього інституту полягає в тому, що: по-перше, положення про функціонування системи страхування банківських вкладів містяться в окремому спеціально прийнятому законі; по-друге, існує значна кількість правових норм (дефінітивних, зобов'язальних та ін.), що забезпечують повноту нормативно-правового регулювання всього обсягу відносин з обов'язкового страхування банківських вкладів та суміжних із ним правовідносин. Водночас всі правові акти, які відносяться до цього законодавства, можуть бути поділені (за юридичною силою) на декілька класифікаційних груп.

До першої групи, яка була позначена нами як міжнародна, можна віднести всі міжнародно-правові акти, які стосуються досліджуваної нами сфери. У зв'язку з тим, що страхування банківських вкладів є внутрішньою прерогативою держав, усі прийняті міжнародно-правові акти, за рідкісним винятком, відносяться до страхування банківських вкладів лише опосередковано. До них ми відносимо Основні принципи ефективного банківського нагляду прийняті Базельським Комітетом з питань банківського нагляду 1997 р. [7], Рекомендації Базельського комітету з банківського нагляду «Система внутрішнього контролю в банках: основи організації» 1998 р. [8], Інструкція Базельського комітету з банківського нагляду для органів банківського нагляду по роботі зі слабкими банками 2002 р. [9], Рекомендації по створенню ефективних систем страхування депозитів 2001 р. [10] та ін. У даних актах містяться положення, що стосуються питання захисту банківських депозитів (депозитного страхування). Проблематика гарантування банківських вкладів визнана істотною для ефективного здійснення банківського нагляду та стабільного функціонування міжнародної банківської системи, до складу якої входять банківські системи всіх країн. Водночас усі ці акти носять рекомендаційний, а не виконавчий характер, і навіть у них норми щодо депозитного страхування відсуваються на другий план. У тих же Основних принципах ефективного банківського нагляду норми щодо депозитного страхування розміщуються в якості додатку.

Друга група – законодавча. Основним у цій групі є профільний Закон України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб». Він є базовим актом існування системи страхування банківських вкладів в Україні. Необхідно зазначити, що прийняття Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» усунуло законодавчі протиріччя та існуючі до його прийняття проблеми, що стосувались захисту прав вкладників банків і виплати їм грошових коштів у разі ліквідації банку. Зокрема, при ліквідації банків вкладники – фізичні особи отримали можливість задовольняти свої вимоги до банку через Фонд гарантування вкладів фізичних осіб одними з перших серед усіх наявних кредиторів. Чинний на сьогодні закон був прийнятий значно пізніше, ніж аналогічні, оновлені закони в зарубіжних країнах (у тому числі в державах СНД). Безумовно, безліч положень різних проектів закону про страхування банківських вкладів у період розробки та прийняття закону зазнали істотних змін. Але, разом з тим, окремі аспекти системи страхування банківських вкладів залишилися, практично, в незмінному вигляді з часів функціонування Закону України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб», а саме:

– збереглася вимога щодо обов'язкової участі банків – юридичних осіб, які мають банківську ліцензію на право здійснювати банківську діяльність, в системі страхування банківських вкладів;

– основні функції страховика покладаються на спеціально уповноважений державний орган (хоча сам орган в розрізі своїх функцій та повноважень і зазнав значних коригувань в сторону їх розширення, він залишився тим самим – Фонд гарантування вкладів фізичних осіб);

– збереглася обов'язковість формування спеціального фонду, переважно, за рахунок страхових внесків банків – учасників системи страхування банківських вкладів. Водночас порядок сплати регулярного збору суттєво змінився і замість нарахування регулярного збору до Фонду двічі на рік по 0,25% загальної суми вкладів, включаючи нараховані за вкладами відсотки (станом на 31 грудня року, що передує поточному, та 30 червня поточного року), учасник Фонду зобов'язаний станом на останній робочий день кожного кварталу здійснювати нарахування регулярного збору до Фонду в розмірі базової річної ставки збору, що становить 0,5% бази нарахування в національній валюті та 0,8 % бази нарахування в іноземній валюті;

– встановлено певний ліміт відповідальності страховика і т.д.

В ході аналізу законів, що відносяться до даної класифікаційної групи, ми дійшли висновку про можливість її поділу на кілька підгруп залежно від галузевої приналежності різних законодавчих актів: конституційно-правові, фінансово-правові, адміністративно-правові та цивільно-правові. До конституційно-правових актів ми відносимо Конституцію України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [11] (ст.ст. 3, 4, 24, 26 та ін.) та окремі закони України: Про громадянство України від 18.01.2001 р. № 2235-III [12], Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства від 22.09.2011 р. № 3773-VI [13], що стосуються правового статусу не лише громадян України, але й іноземців та осіб без громадянства. Останні, нарівні з громадянами, можуть розміщувати в банках вклади, а українське законодавство поширює на них гарантії щодо повернення цих коштів.

До фінансово-правових можна віднести правові акти, що регулюють:

страхування вкладів;

банківську діяльність;

валютні відносини (що відносяться до системи страхування банківських вкладів).

До першого блоку належать правові акти страхування вкладів. Вони є базовими в досліджуваній нами сфері. На сьогодні до них належать Закон України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23.02.2012 р. № 4452-VI, яким встановлюються правові, фінансові та організаційні засади функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб, повноваження Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, порядок виплати Фондом відшкодування за вкладами, а також регулюються відносини між Фондом, банками, Національним банком України, визначаються повноваження та функції Фонду щодо виведення неплатоспроможних банків з ринку і ліквідації банків [6]. На розвиток системи страхування вкладів в Україні істотно вплинули Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання негативному впливу на стабільність банківської системи» від 04.07.2014 р. № 1586-VII [14] та Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку» від 16.07.2015 р. № 629-VIII [15]. Завдяки їх прийняттю було суттєво посилено відповідальність пов'язаних із банком осіб за доведення банку до неплатоспроможності, підвищено прозорість процедури виведення з ринку неплатоспроможних банків та продажу активів банків, що ліквідуються, збільшено повноваження Фонду як тимчасового адміністратора, так і ліквідатора та ін.

Другий блок складається із Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 р. № 2121-III [5] та Закону України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 р. № 679-XIV [16]. При аналізі даного блоку хотілося б уточнити, що до нього входять норми правових актів, що регулюють механізм страхування вкладів громадян у Державному ощадному банку України, визначають місце Національного банку в системі страхування банківських вкладів та ін. Цікавим є те, що до початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну

Державний ощадний банк України був єдиним серед інших банків, вклади фізичних осіб якого гарантуються державою в повному обсязі (тобто, 100 % незалежно від суми). У 2022 році Державний ощадний банк України був приєднаний до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, у зв'язку з чим розмір гарантованої суми для нових вкладників склав 200 тис. грн.

Третій блок включає норми правових актів, що регулюють питання валютного регулювання і валютного контролю, а також запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, а саме – Закон України «Про валюту і валютні операції» від 21.06.2018 р. № 2473-VIII [17] та Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 р. № 361-IX [18]. Наявність даного блоку обумовлена, в тому числі, тими правами і обов'язками, якими наділяються не лише банки для участі в системі страхування вкладів, а й Фонд гарантування вкладів фізичних осіб із дотримання норм даних за-

конів. Так, ст. 22 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» наділяє уповноважену особу Фонду обов'язком негайного, без попереднього повідомлення клієнта (особи), замороження активів, пов'язаних з тероризмом та його фінансуванням, розповсюдженням зброї масового знищення та його фінансуванням [18]. Загалом норми третього блоку мають опосередковане відношення до регулювання відносин зі страхування вкладів фізичних осіб. Однак, ці акти, маючи допоміжний характер, сприяють забезпеченню комплексного нормативно-правового регулювання відносин зі страхування вкладів та відповідності всієї системи страхування банківських вкладів в Україні прогресивним міжнародним тенденціям.

До адміністративно-правових актів ми відносимо норми адміністративного законодавства, а саме Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X [19] в частині встановлення адміністративних штрафів і адміністративних правопорушень у сфері банківської діяльності (ст. 166-5, 166-7, 166-19, 166-20 та ін.).

До цивільно-правових актів ми зараховуємо ті, які регулюють правовідносини щодо укладення банками договорів банківського вкладу та банківського рахунку, а саме – параграф 3 Глави 71, Глава 72 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 р. № 435-IV [20], а також інші положення Цивільного кодексу, наприклад, ті, які стосуються загальних положень про публічні договори.

Третя група – це підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють відносини в галузі страхування вкладів. До неї відносяться акти Кабінету Міністрів України та Національного банку України. До актів Кабінету Міністрів України можна віднести Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення стабільності фінансової системи» від 18.12.2016 р. № 961 [21], Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про делегування представника Кабінету Міністрів України до складу адміністративної ради Фонду гарантування вкладів фізичних осіб» від 27.02.2019 р. № 93-р [22], Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання Фонду гарантування вкладів фізичних осіб кредиту та/або внеску держави на безповоротній основі» від 19.08.2022 р. № 919 [23] та ін. У зв'язку з тим, що засновником і власником Державного ощадного банку України є держава в особі Кабінету Міністрів України, акти, які спрямовані на регулювання його діяльності, прийняті Кабінетом Міністрів України, також можуть бути віднесені до третьої класифікаційної групи (Постанова Кабінету Міністрів України «Питання акціонерного товариства «Державний ощадний банк України»» від 05.06.2019 р. № 568 [24], Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності акціонерного товариства «Державний ощадний банк України»» від 01.07.2020 р. № 803-р [25] та ін.).

Нормативні акти Національного банку України відіграють регулюючу і провідну роль в організації системи страхування вкладів, вони встановлюють певні правила поведінки, розраховані на неодноразове застосування, адресовані невизначеному колу осіб та забезпечені примусовою силою держави у вигляді заходів відповідальності, які НБУ застосовує до банків. За сферою регулювання нормативні акти Національного банку України можуть бути поділені на кілька підгруп:

нормативні акти Національного банку України, які встановлюють вимоги до участі в системі страхування вкладів. До них можна віднести акти, прийняті відповідно до Закону України «Про Національний банк України» та Закону України «Про банки і банківську діяльність». Наприклад, Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про порядок формування та зберігання обов'язкових резервів банками України та філіями іноземних банків в Україні» від 11.12.2014 р. № 806 [26]; Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про визначення банками України розміру кредитного ризику за активними банківськими операціями» від 30.06.2016 р. № 351 [27]; Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про здійснення оцінки стійкості банків і банківської системи України» від 22.12.2017 р. № 141 [28]; Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Правил організації статистичної звітності, що подається до Національного банку України» від 13.11.2018 р. № 120 [29]; Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про організацію системи внутрішнього контролю в банках України та банківських групах» від 02.07.2019 р. № 88 [30] та ін. З точки зору існування системи страхування банківських вкладів, норми актів Національного банку України, встановлюючи вимоги до участі в системі страхування вкладів, забезпечують захист від недобросовісної діяльності банків, які, залучаючи кошти громадян, в силу специфіки своєї роботи, не зацікавлені в забезпеченні умов їх повернення;

нормативні акти, що регулюють порядок ліцензування діяльності банків, порядок відкриття та анулювання ліцензії на здійснення банківських операцій, наприклад, Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження тарифів на послуги (операції), що надаються (здійснюються) Національним банком України» від 12.08.2003 р. № 333 [31]; Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про особливості реорганізації банку за

рішенням його власників» від 27.06.2008 р. № 189 [32]; Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про порядок регулювання діяльності банківських груп» від 20.06.2012 р. № 254 [33]; Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про порядок подання відомостей про структуру власності банку» від 21.05.2015 р. № 328 [34]; Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про порядок попередньої кваліфікації осіб, які можуть брати участь у виведенні неплатоспроможних банків з ринку, та погодження набуття ними участі в банках» від 24.12.2015 р. № 942 [35]; Рішення Правління Національного банку України «Про схвалення Методичних рекомендацій щодо організації корпоративного управління в банках України» від 03.12.2018 р. № 814-рш [36]; Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про ліцензування банків» від 22.12.2018 р. № 149 [37]; Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Правил роботи банків України у зв'язку з установами карантину та запровадженням обмежувальних протиепідемічних заходів із метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби COVID-19 і внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України» від 21.12.2020 р. № 160 [38] та ін.;

нормативні акти, що встановлюють порядок проведення перевірок Національним банком України на предмет відповідності банків вимогам до участі в системі страхування вкладів, а також порядок застосування НБУ заходів впливу до банків за допущені ними порушення в діяльності. Перш за все, до цієї групи належать: Роз'яснення для банківської системи щодо порядку проведення працівниками НБУ перевірок банків на предмет дотримання валютного законодавства, інспекційних перевірок, а також стосовно деяких положень ст. 71 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 18.10.2001 р. № 28-211/3989 [39]; Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про організацію та проведення інспекційних перевірок» від 17.07.2001 р. № 276 [40]; Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу» від 17.08.2012 р. № 346 [41]; Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про порядок організації та здійснення нагляду у сфері фінансового моніторингу, валютного нагляду, нагляду з питань реалізації і моніторингу ефективності персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» від 30.06.2020 р. № 90 [42] та ін.

Четверту групу складають акти Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, які видаються згідно Закону України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб». З метою реалізації наданих законом повноважень, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб видає нормативно-правові акти у формі інструкцій, положень, правил. Фондом було видано наступні акти, які ми можемо віднести до базових: Рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб «Про затвердження Положення про спосіб, розмір та умови надання Фондом гарантування вкладів фізичних осіб фінансової підтримки» від 12.07.2012 р. № 8 [43]; Рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб «Про затвердження Методики оцінки фінансової стійкості Фонду гарантування вкладів фізичних осіб» від 28.02.2013 р. № 13 [44]; Рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб «Про затвердження Положення про порядок відшкодування Фондом гарантування вкладів фізичних осіб коштів за вкладами» від 09.08.2012 р. № 14 [45]; Рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб «Про затвердження Положення про порядок складання і ведення реєстру акцептованих вимог кредиторів та задоволення вимог кредиторів банків, що ліквідуються» від 21.08.2017 р. № 3711 [46] та ін.

Висновки. Підводячи підсумки розгляду нормативно-правової бази системи страхування банківських вкладів в Україні, необхідно відзначити наступне.

Оформлення прийнятого на вищому державному рівні юридично значущого рішення шляхом здійснення державою своєї правотворчої функції у вигляді нормативно-правових актів, що мають загальнообов'язковий характер, є характерним для страхування банківських вкладів.

В основі системи страхування банківських вкладів лежить спеціальний – профільний закон. Ухвалення закону, що передбачає правові, фінансові та організаційні засади функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб, повноваження Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, порядок виплати Фондом відшкодування за вкладами, регулювання відносин між Фондом, банками, Національним банком України, повноваження та функції Фонду щодо виведення неплатоспроможних банків з ринку і ліквідації банків обумовило розвиток і вдосконалення комплексного нормативно-правового регулювання нового виду суспільних відносин, що виникають у галузі страхування банківських вкладів фізичних осіб, усунувши низку проблем при поверненні коштів вкладників банків у випадку їх ліквідації.

На сьогодні в Україні сформувалася цілісна система страхування банківських вкладів: створена правова база (як законодавча, так і підзаконна), визначені фінансові та організаційні основи сис-

теми страхування банківських вкладів. Якщо звернутися до правозастосовної практики, то вона свідчить, що система загалом ефективно функціонує, хоча й не позбавлена окремих недоліків. При виведенні неплатоспроможних банків з ринку вкладникам здійснюються виплати страхового відшкодування. Разом з тим, як ми вже відзначали, сформована система страхування банківських вкладів не є ідеальною. Законодавство зазначеної галузі містить певні прогалини та колізії, що призводять до окремих проблем правозастосування, які будуть розглянуті нами в подальшому. Вони змушують законодавця шукати шляхи їх вирішення, вироблення більш дієвого комплексу заходів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 20.09.2001 р. № 2740-III. *Відомості Верховної Ради України*, 2002. № 5. Ст. 30.
2. Про заходи щодо захисту прав фізичних осіб – вкладників комерційних банків України: Указ Президента України від 10.09.1998 р. № 996/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996/98#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
3. Diamond D. W. Banks and liquidity creation: a simple exposition of the Diamond-Dybvig model. *Fed Res Bank Richmond Economic Quarterly*, 2007. Vol. 93. № 2. P. 189–200.
4. Гонtareва: у ПриватБанку була «дірка» в 148 млрд. гривень. URL: https://lb.ua/economics/2016/12/19/353811_gontareva_privatbanke_dira.html (дата звернення: 04.08.2025).
5. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України*, 2001. № 5-6. Ст. 30.
6. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 23.02.2012 р. № 4452-VI. *Відомості Верховної Ради України*, 2012. № 50. Ст. 564.
7. Основні принципи ефективного банківського нагляду 1997 р. *Basel Committee – Documents concerning Core Principles*. URL: http://www.bis.org/list/bcbs/tid_25/index.htm (дата звернення: 04.08.2025).
8. Рекомендації Базельського комітету з банківського нагляду «Система внутрішнього контролю в банках: основи організації» 1998 р. URL: http://www.orioncom.ru/demo_bkb/npsndoc2/bazel_98.htm (дата звернення: 04.08.2025).
9. Supervision Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks Report of the Task Force on Dealing with Weak Banks. Basel Committee on Banking. March, 2002. URL: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.bis.org/publ/bcbs88.pdf> (дата звернення: 04.08.2025).
10. Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems. September 2001. URL: https://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/FSF_Final_Report_Russian.pdf (дата звернення: 04.08.2025).
11. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*, 1996. № 30. Ст. 141.
12. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III. *Відомості Верховної Ради України*, 2001. № 13. Ст. 65.
13. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. *Відомості Верховної Ради України*, 2012. № 19-20. Ст. 179.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання негативному впливу на стабільність банківської системи: Закон України від 04.07.2014 р. № 1586-VII. *Відомості Верховної Ради України*, 2014. № 33. Ст. 1162.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку: Закон України від 16.07.2015 р. № 629-VIII. *Відомості Верховної Ради України*, 2015. № 43. Ст. 386.
16. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. *Відомості Верховної Ради України*, 1999. № 29. Ст. 238.
17. Про валюту і валютні операції: Закон України від 21.06.2018 р. № 2473-VIII. *Відомості Верховної Ради України*, 2018. № 30. Ст. 239.
18. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06.12.2019 р. № 361-IX. *Відомості Верховної Ради України*, 2020. № 25. Ст. 171.
19. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*, 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
20. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*, 2003. №№ 40–44. Ст. 356.

21. Деякі питання забезпечення стабільності фінансової системи: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2016 р. № 961. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/961-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
22. Про делегування представника Кабінету Міністрів України до складу адміністративної ради Фонду гарантування вкладів фізичних осіб: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.02.2019 р. № 93-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-2019-%D1%80#n5> (дата звернення: 04.08.2025).
23. Про затвердження Порядку надання Фонду гарантування вкладів фізичних осіб кредиту та/або внеску держави на безповоротній основі: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2022 р. № 919. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/919-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
24. Питання акціонерного товариства «Державний ощадний банк України»: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.06.2019 р. № 568. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/568-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
25. Деякі питання діяльності акціонерного товариства «Державний ощадний банк України»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.07.2020 р. № 803-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/803-2020-%D1%80> (дата звернення: 04.08.2025).
26. Про затвердження Положення про порядок формування та зберігання обов'язкових резервів банками України та філіями іноземних банків в Україні: Постанова Правління Національного банку України від 11.12.2014 р. № 806. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0806500-14#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
27. Про затвердження Положення про визначення банками України розміру кредитного ризику за активними банківськими операціями: Постанова Правління Національного банку України від 30.06.2016 р. № 351. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0351500-16#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
28. Про затвердження Положення про здійснення оцінки стійкості банків і банківської системи України: Постанова Правління Національного банку України від 22.12.2017 р. № 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0141500-17#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
29. Про затвердження Правил організації статистичної звітності, що подається до Національного банку України: Постанова Правління Національного банку України від 13.11.2018 р. № 120. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0120500-18#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
30. Про затвердження Положення про організацію системи внутрішнього контролю в банках України та банківських групах: Постанова Правління Національного банку України від 02.07.2019 р. № 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0088500-19#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
31. Про затвердження тарифів на послуги (операції), що надаються (здійснюються) Національним банком України: Постанова Правління Національного банку України від 12.08.2003 р. № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0784-03#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
32. Про затвердження Положення про особливості реорганізації банку за рішенням його власників: Постанова Правління Національного банку України від 27.06.2008 р. № 189. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0845-08#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
33. Про затвердження Положення про порядок регулювання діяльності банківських груп: Постанова Правління Національного банку України від 20.06.2012 р. № 254. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1178-12#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
34. Про затвердження Положення про порядок подання відомостей про структуру власності банку: Постанова Правління Національного банку України від 21.05.2015 р. № 328. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0328500-15#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
35. Про затвердження Положення про порядок попередньої кваліфікації осіб, які можуть брати участь у виведенні неплатоспроможних банків з ринку, та погодження набуття ними участі в банках: Постанова Правління Національного банку України від 24.12.2015 р. № 942. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0942500-15#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
36. Про схвалення Методичних рекомендацій щодо організації корпоративного управління в банках України: Рішення Правління Національного банку України від 03.12.2018 р. № 814-рш. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr814500-18#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
37. Про затвердження Положення про ліцензування банків: Постанова Правління Національного банку України від 22.12.2018 р. № 149. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0149500-18#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
38. Про затвердження Правил роботи банків України у зв'язку з установам карантину та запровадженням обмежувальних протиепідемічних заходів із метою запобігання поширен-

- ню коронавірусної хвороби COVID-19 і внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України: Постанова Правління Національного банку України від 21.12.2020 р. № 160. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0160500-20#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
39. Роз'яснення для банківської системи щодо порядку проведення працівниками НБУ перевірок банків на предмет дотримання валютного законодавства, інспекційних перевірок, а також стосовно деяких положень ст. 71 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 18.10.2001 р. № 28-211/3989. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3989500-01#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
40. Про затвердження Положення про організацію та проведення інспекційних перевірок: Постанова Правління Національного банку України від 17.07.2001 р. № 276. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0703-01#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
41. Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу: Постанова Правління Національного банку України від 17.08.2012 р. № 346. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1590-12#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
42. Про затвердження Положення про порядок організації та здійснення нагляду у сфері фінансового моніторингу, валютного нагляду, нагляду з питань реалізації і моніторингу ефективності персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій): Постанова Правління Національного банку України від 30.06.2020 р. № 90. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0090500-20#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
43. Про затвердження Положення про спосіб, розмір та умови надання Фондом гарантування вкладів фізичних осіб фінансової підтримки: Рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 12.07.2012 р. № 8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1339-12#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
44. Про затвердження Методики оцінки фінансової стійкості Фонду гарантування вкладів фізичних осіб: Рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 28.02.2013 р. № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0482-13#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
45. Про затвердження Положення про порядок відшкодування Фондом гарантування вкладів фізичних осіб коштів за вкладом: Рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 09.08.2012 р. № 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1548-12#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
46. Про затвердження Положення про порядок складання і ведення реєстру акцептованих вимог кредиторів та задоволення вимог кредиторів банків, що ліквідуються: Рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 21.08.2017 р. № 3711. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1104-17#Text> (дата звернення: 04.08.2025).
47. Боднарчук О.В., Габрелян А.Ю. Розвиток системи страхування банківських вкладів України. *Економіка. Фінанси. Право*, 2023. № 6. С. 50–55.
48. Габрелян А.Ю. Особливості функціонування міжнародних стратегічних альянсів в IT-сфері. *«Правові системи»*. Науково-практичний електронний журнал, 2018. № 1/2. С. 490–498.
49. Габрелян А.Ю. Переваги та недоліки створення міжнародних стратегічних альянсів. *«Правові системи»*. Науково-практичний електронний журнал, 2018. № 3. С. 601–610.
50. Горбайчук Л.В., Габрелян А.Ю. Проблемні питання використання коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва. *«Правові системи»*. Науково-практичний електронний журнал, 2018. № 1/2. С. 301–312.
51. Колесник М.І., Габрелян А.Ю. Аналіз доходів та витрат домогосподарств України. *Вісник Східноєвропейського університету економіки і менеджменту*, 2019. № 1(26). С. 59–70.

УДК 342.951:351.83

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.18>

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ НАДАННЯ НАСЕЛЕННЮ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Вдовиченко І.І.,

*аспірант кафедри адміністративного права і процесу
Дніпровського державного університету внутрішніх справ*

ORCID: 0009-0002-6217-1553

Вдовиченко І.І. Нормативно-правові засади публічного адміністрування у сфері надання населенню соціальних послуг: сучасний стан та напрями вдосконалення.

У статті досліджено нормативно-правові засади публічного адміністрування у сфері надання соціальних послуг населенню в Україні з урахуванням сучасних трансформаційних процесів та новітніх соціальних викликів, зокрема повномасштабної збройної агресії Російської Федерації. Підкреслено, що соціальні послуги не можуть розглядатися виключно як інструмент соціального захисту, а повинні сприйматися як самостійний об'єкт публічного управління, який потребує комплексного нормативного регулювання. Акцентовано увагу на необхідності формування єдиної правової моделі, здатної забезпечити ефективну координацію між державними, місцевими та недержавними суб'єктами надання соціальних послуг.

Визначено, що, попри наявність оновленого Закону України «Про соціальні послуги» та значної кількості спеціальних актів, регулювання залишається фрагментарним, недостатньо узгодженим між рівнями влади, а механізми делегування повноважень, оцінювання потреб, стандартизації та контролю якості надання послуг – нормативно обмеженими. Під час воєнного стану ці недоліки проявилися особливо гостро: частина територіальних громад виявилася неготовою до оперативного реагування через відсутність ефективних адміністративних процедур надання таких послуг, гнучких інструментів кризового реагування та належної інтеграції мобільних і дистанційних форматів надання допомоги.

У ході дослідження проаналізовано законодавчу та підзаконну нормативні бази, міжнародний досвід і наукові підходи, що дозволило автору сформулювати власне визначення поняття «нормативне забезпечення надання соціальних послуг» як цілісної системи правових актів, що регламентують правові, організаційні та процедурні засади надання соціальних послуг, а також встановлюють межі компетенцій, відповідальність і порядок взаємодії суб'єктів публічного управління в межах єдиної соціальної політики держави. Зроблено висновок про необхідність вдосконалення нормативної бази відповідно до принципів адаптивності, гнучкості, оперативності та доступності, що дозволить забезпечити належний рівень соціального захисту населення навіть в умовах кризових ситуацій та зростання соціальної вразливості населення.

Ключові слова: соціальні послуги, публічне адміністрування, нормативне забезпечення, соціальна політика, кризове реагування, законодавство, децентралізація, якість послуг.

Vdovichenko I.I. Regulatory and legal principles of public administration in the field of providing social services to the population: current status and directions for improvement.

The article examines the regulatory and legal foundations of public administration in the field of providing social services to the population in Ukraine, taking into account modern transformation processes and the latest social challenges, in particular the full-scale armed aggression of the Russian Federation. It is emphasized that social services cannot be considered exclusively as an instrument of social protection, but should be perceived as an independent object of public administration, which requires comprehensive regulatory regulation. Attention is focused on the need to form a single legal model capable of ensuring effective coordination between state, local and non-state entities providing social services.

It is determined that, despite the presence of the updated Law of Ukraine «On Social Services» and a significant number of special acts, regulation remains fragmentary, insufficiently coordinated between levels of government, and the mechanisms for delegating powers, assessing needs, standardizing and controlling the quality of service provision are regulatory limited. During martial law, these shortcomings were particularly acute: some territorial communities were unprepared for an operational response due to the lack of effective administrative procedures for providing such services, flexible crisis response tools, and proper integration of mobile and remote formats for providing assistance.

The study analyzed the legislative and regulatory framework, international experience, and scientific approaches, which allowed the author to formulate his own definition of the concept of «normative support for the provision of social services» as a holistic system of legal acts that regulate the legal, organizational, and procedural principles of providing social services, as well as establish the boundaries of competences, responsibilities, and the procedure for interacting with public administration entities within the framework of a unified social policy of the state. The conclusion was made about the need to improve the regulatory framework in accordance with the principles of adaptability, flexibility, efficiency, and accessibility, which will ensure an adequate level of social protection for the population even in crisis situations and increased social vulnerability of the population.

Key words: social services, public administration, regulatory support, social policy, crisis response, legislation, decentralization, quality of services.

Постановка проблеми. Сфера надання соціальних послуг в Україні упродовж останніх років зазнає глибоких змін, зумовлених як внутрішньодержавними трансформаційними процесам, так і масштабними соціальними викликами, спричиненими повномасштабною збройною агресією Російської Федерації. У цьому контексті соціальні послуги, які раніше розглядалися переважно як форма соціального захисту, поступово набувають ознак самостійного об'єкта публічного адміністрування. Їх ефективне застосування потребує цілісної нормативно-правової основи, яка гарантує прозорість процедур, чіткий розподіл компетенцій та дотримання встановлених стандартів якості в наданні соціальних послуг.

Профільне законодавство – насамперед Закон України «Про соціальні послуги» – закріплює правові засади надання послуг, визначає категорії набувачів, механізми фінансування та інструменти оцінки потреб отримувачів соціальних послуг. Разом з цим у нормативно-правовому полі зберігається низка колізій, фрагментарність регулювання, брак уніфікованих підходів до адміністрування соціальних послуг на місцевому рівні. Аналіз підзаконних актів підтверджує, що інституційна розгалуженість не супроводжується належною методичною підтримкою та скоординованістю дій між державними, місцевими та недержавними суб'єктами, залученими до надання соціальних послуг.

Особливо гостро потреба у вдосконаленні нормативного забезпечення надання населенню соціальних послуг проявилась під час повномасштабної війни. Як свідчить практика, попри формальну можливість надання екстрених і кризових соціальних послуг, в умовах бойових дій та переміщення значної частини населення частина громад залишалася без належного фінансування, без електронного обліку отримувачів та без кадрового забезпечення надавачів послуг. Водночас нормативна база не передбачає гнучких механізмів реагування на нові типи вразливості, такі як воєнна травма, переміщення, втрати житла чи документів. Незважаючи на активну участь недержавного сектору, включення таких суб'єктів до Реєстру надавачів соціальних послуг залишається добровільним і нерідко ускладненим з точки зору практичного адміністрування.

Стан дослідження проблеми. Попри значну кількість наукових досліджень, присвячених публічно-правовому забезпеченню соціального захисту населення в Україні (зокрема, праці С.О. Стефанова, Н.О. Зезеки, В.І. Петрусевич, С.І. Дворника, В.В. Петренка, Т.Б. Аріфходжаєвої, В.А. Медяника, В.М. Тригубенка та ін.), нормативно-правові засади публічного адміністрування у сфері надання соціальних послуг залишаються недостатньо висвітленими. Питання правового регулювання цієї сфери здебільшого розглядається фрагментарно – у межах загальної соціальної політики, діяльності органів влади або захисту окремих категорій населення. Водночас, комплексних досліджень, у яких би соціальні послуги аналізувалися саме як об'єкт публічного адміністрування з урахуванням адміністративно-правової специфіки, бракує. Це призводить до нерозуміння правової природи соціальних послуг у системі публічної влади, а також до відсутності єдиних підходів до процедур їх регулювання.

Відтак, **мета статті** полягає у всебічному аналізі нормативно-правових засад публічного адміністрування у сфері надання соціальних послуг населенню, з'ясуванні проблем чинного законодавчого та підзаконного регулювання, а також у визначенні ключових напрямів його вдосконалення з урахуванням сучасних соціальних викликів і потреб правової модернізації системи соціального забезпечення української держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасних умовах розвитку публічного управління в Україні соціальні послуги відіграють роль ключового інструмента реалізації соціальної політики держави. Вони спрямовані на підтримку осіб, що перебувають у складних життєвих обставинах або мають підвищений ризик потрапити в них. Мета соціальних послуг полягає не лише в оперативному реагуванні на соціальні проблеми, а й у профілактиці їх виникнення та подоланні негативних наслідків. У цьому контексті соціальні послуги виконують профілактичну, компенсаторну та інтеграційну функції, що зумовлює необхідність належного нормативного оформлення їх надання на всіх рівнях публічного адміністрування.

Нормативно-правові засади надання соціальних послуг розглядаються дослідниками як структуроутворюючий компонент системи публічного адміністрування. Вони забезпечують правові рамки функціонування державних та недержавних суб'єктів, визначають організаційно-процедурні механізми, а також формують основу для реалізації принципів адресності, відкритості, правової визначеності та підзвітності. Проте у науковій літературі та практиці наголошується на фрагментарності чинної нормативної бази та недостатній її узгодженості.

Зокрема, Ліжевський А.Л. акцентує увагу на слабкій скоординованості нормативного забезпечення між центральним та місцевим рівнями управління, що ускладнює реалізацію функцій соціального захисту на територіях громад [1]. Подібну позицію висловлюють Колосовська І. та Нема О., які зазначають, що децентралізація у сфері соціальних послуг потребує нормативного супроводу, орієнтованого на реальні потреби територіальних громад і визначення чітких повноважень органів місцевого самоврядування [2].

У свою чергу, Гордієнко Є.П. у своєму дисертаційному дослідженні звертає увагу на нерівномірність реалізації правових норм у сфері соціального захисту учасників бойових дій. Він справедливо вказує, що у період воєнних дій відсутність цілісної нормативної інфраструктури публічного адміністрування лише посилює ризики недоступності соціальних послуг для вразливих груп [3]. Це підтверджується і Сухарніковим В., який наголошує на відсутності єдиної моделі нормативного регулювання у сфері надання соціальних послуг, що унеможлиблює сталу правозастосовну практику на національному рівні [4].

Проблематика розмежування повноважень та нормативного забезпечення участі різних суб'єктів у наданні соціальних послуг також активно досліджується. Так, Бесчастний В.М. та Мердова О.М. підкреслюють, що ефективне публічне адміністрування потребує чіткого правового визначення меж компетенцій та процедур делегування функцій між різними суб'єктами, особливо в умовах розширення участі недержавного сектору [5].

Окремий акцент сучасної наукової дискусії – цифровізація соціальної сфери та потреба в її правовому супроводі. Як справедливо зазначає Стороженко Л.Г., нормативно-правове забезпечення публічного адміністрування соціальних послуг повинно адаптуватися до викликів нетократичного суспільства, де ключову роль відіграють електронні сервіси, онлайн-реєстри та цифрова взаємодія між суб'єктами. Водночас чинна нормативна база залишається інерційною та не забезпечує необхідних правових механізмів підтримки цифрових форматів надання послуг, зокрема в умовах обмеженого доступу або бойових дій [6, с. 84–90].

Таким чином, нормативно-правове забезпечення у сфері надання соціальних послуг є не лише техніко-юридичним інструментом, а й системною основою ефективного публічного адміністрування, яка має бути гнучкою, адаптивною до кризових умов, узгодженою між рівнями влади та відкритою до інновацій.

З урахуванням викладеного, нормативне забезпечення надання населенню соціальних послуг доцільно визначити як цілісну систему правових актів, що визначають правові, організаційні та процедурні засади надання соціальних послуг особам, які перебувають або можуть опинитися у складних життєвих обставинах, і регулюють повноваження, відповідальність та взаємодію суб'єктів публічного управління, державного і недержавного сектору в межах єдиної соціальної політики.

Започаткування сфери соціальних послуг в українському законодавстві відбулося у 2003 році із прийняттям першої редакції Закону України «Про соціальні послуги», який вперше визначив змістове наповнення цього поняття та заклав основи для створення відповідної системи надання допомоги. Нова модель мала замінити застарілу радянську систему соціального обслуговування, що функціонувала виключно за рахунок бюджетних коштів та ґрунтувалася на принципах фінансової спроможності держави, а не на реальних потребах людини.

Подальші нормативні акти уряду засвідчують спроби концептуально оновити галузь. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 року № 556-р була схвалена Стратегія реформування системи надання соціальних послуг [7], а розпорядженням від 13 березня 2013 року № 208-р – затверджено відповідний План заходів на 2013–2016 роки. У межах цієї роботи було здійснено перші кроки щодо нормативного регулювання діяльності надавачів соціальних послуг різних форм власності, започатковано процес стандартизації послуг, а також закладено основи децентралізації управління й фінансування у цій сфері.

Попри ці кроки, система соціальних послуг не зазнала комплексного оновлення. Водночас положення Стратегії залишаються актуальними у світлі сучасних викликів, зокрема наслідків воєнної агресії та зростання соціальної вразливості населення. З цією метою наказом Міністерства соціальної політики України № 10-Н від 15 січня 2024 року було створено робочу групу з удосконалення законодавства у сфері соціальних послуг. У рамках її діяльності відбулися обговорення актуального стану системи, аналіз міжнародного досвіду та визначення пріоритетних напрямів майбутньої реформи.

Наразі надання соціальних послуг регулюється широким масивом нормативно-правових актів. Ключовим серед них є оновлений Закон України «Про соціальні послуги», який набрав чинності 1 січня 2020 року [8]. Він був розроблений із урахуванням європейських практик і визначає організаційні, правові та інституційні засади надання соціальних послуг, які мають на меті не лише усунення соціальної вразливості, а й формування сучасної, людиноцентричної моделі соціального управління.

Після прийняття Закону України «Про соціальні послуги» № 2671-VIII, що заклав фундаментальні правові, організаційні та фінансові засади функціонування системи соціальних послуг, подальше нормативно-правове регулювання отримало розвиток у низці спеціальних законів та підзаконних актів, які конкретизують окремі напрями надання допомоги різним категоріям населення. Зокрема, Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 1 червня 2000 року № 1768-III [9] визначає механізми надання грошової підтримки вразливим категоріям, як специфічного виду соціальної послуги, орієнтованої на забезпечення мінімального рівня життєдіяльності. Він доповнює загальну систему правового забезпечення, встановлюючи критерії малозабезпеченості, умови призначення допомоги та відповідальність органів соціального захисту.

Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» від 21 червня 2001 року № 2558-III [10] є ключовим у регулюванні професійної діяльності соціальних працівників у сфері підтримки сімей, що опинилися у складних життєвих обставинах. У ньому визначено основи організації соціального супроводу, принципи (зокрема добровільність, адресність, конфіденційність) та категорії отримувачів. Закон формує нормативну базу для міжвідомчої взаємодії у соціальній роботі з дітьми, молоддю та сім'ями.

У підзаконному регулюванні важливу роль відіграє постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 року № 587 «Про організацію надання соціальних послуг» [11], яка конкретизує процедури виявлення потреб, формування індивідуальних планів надання послуг, оцінки результативності та механізми співпраці між органами влади, установами і громадськими організаціями. Вона виконує функцію системного адміністративно-процедурного інструмента в рамках чинного законодавства.

Узагальнення державної політики у сфері стандартизації послуг отримало вираження в наказі Міністерства соціальної політики України від 11.04.2024 № 175-Н [12], яким затверджено Державний стандарт соціальної послуги соціальної адаптації ветеранів війни та членів їхніх сімей, а також внесено зміни до Класифікатора соціальних послуг. Цей документ є прикладом спеціалізованого регулювання, орієнтованого на потреби конкретної соціальної групи, і демонструє рух держави у напрямі диференціації стандартів надання послуг із урахуванням індивідуальних запитів отримувачів.

Окрім Закону України «Про соціальні послуги», законодавство в названій сфері представлено значною кількістю нормативних документів різної юридичної сили, цільового спрямування та функціонального призначення, які умовно можна поділити на групи, серед яких нормативно-правові акти, що визначають:

а) засади соціального захисту окремих категорій населення (Закони України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю», «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей», «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», «Про житловий фонд соціального призначення», «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»);

б) стратегічні та концептуальні документи розвитку сфери надання соціальних послуг;

в) організаційно-процедурні механізми надання соціальних послуг (постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 року № 587 «Про організацію надання соціальних послуг»; постанова КМУ від 27 січня 2021 р. № 99 «Про Реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг»);

г) стандартизацію, моніторинг та оцінку якості соціальних послуг (постанова КМУ від 1 червня 2020 р. № 449 «Про затвердження Порядку проведення моніторингу надання та оцінки якості соціальних послуг», наказ Міністерства соціальної політики України від 27.12.2013 № 904 «Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг», наказ Мінсоцполітики № 175-Н від 11.04.2024 «Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги соціальної адаптації ветеранів війни та членів їхніх сімей та внесення зміни до Класифікатора соціальних послуг», наказ Міністерства соціальної політики України від 10.09.2015 № 912 «Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги профілактики», наказ Міністерства соціальної політики України 07.06.2017 № 956 «Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги підтриманого проживання осіб похилого віку та осіб з інвалідністю»);

г) документування, облік і супровід процесу надання послуг (наказ Мінсоцполітики від 29.02.2016 № 198 «Про затвердження Державного стандарту стаціонарного догляду за особами, які втратили здатність до самообслуговування чи не набули такої здатності», наказ Мінсоцполітики від 18.04.2022 № 135 «Про затвердження форми акта про надання повнолітній особі соціальних послуг екстрено (кризово)», наказ Мінсоцполітики 21.08.2024 № 386-Н «Про затвердження граничної вартості соціальних послуг, передбачених у межах експериментального проєкту з організації надання внутрішньо переміщеним особам похилого віку, особам з інвалідністю соціальних послуг стаціонарного догляду, підтриманого проживання за принципом «гроші ходять за людиною»);

д) нормативно-правові акти з питань організації контролю за процесом надання соціальних послуг (постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 р. № 449 «Про затвердження Порядку проведення моніторингу надання та оцінки якості соціальних послуг», постанова Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2021 р. № 864 «Питання організації моніторингу якості надання адміністративних послуг», наказ Міністерства соціальної політики України від 27.12.2013 № 904 «Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг»);

е) нормативно-правові акти, що регулюють застосування заходів юридичної відповідальності у сфері надання соціальних послуг (Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Закон України «Про звернення громадян», Закон України «Про запобігання корупції» тощо).

Висновок. Таким чином, нормативно-правове забезпечення публічного адміністрування у сфері надання соціальних послуг є ключовим чинником ефективної реалізації соціальної політики держави. Попри наявність оновленої законодавчої бази, зокрема Закону України «Про соціальні послуги», чинні нормативні акти не повною мірою відповідають сучасним викликам, зокрема тим, що виникли внаслідок повномасштабної збройної агресії рф проти України.

Аналіз вітчизняного законодавства, підзаконних актів та правозастосовчої практики, засвідчує наявність характерних прогалин у правовому регулюванні. Зокрема, нормативна база не передбачає гнучких і швидкодіючих механізмів кризового реагування, що дозволяло б оперативно надавати соціальні послуги в умовах надзвичайної ситуації або вимушеного переміщення населення. Процедури оцінювання потреб залишаються складними, а правове регулювання участі недержавних надавачів послуг – надто обмеженим або не адаптованим до умов реального часу. Також встановлено, що чинні нормативні акти слабо охоплюють мобільні та дистанційні формати надання послуг, які є критично важливими в територіальних громадах, що перебувають у зоні бойових дій або постраждали внаслідок руйнування цивільної інфраструктури, що свідчить про необхідність вдосконалення правового інструментарію відповідно до принципів адаптивності, гнучкості, оперативності та доступності надання соціальних послуг населенню.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ліжевський А.Л. Публічне адміністрування у сфері соціального захисту: теорія та практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 20 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/aref/07_2021/lizhevskiy_aref.pdf.
2. Колосовська І. Удосконалення публічного управління у сфері соціальної роботи на регіональному рівні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 4. С. 109-114. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2018_4_18.
3. Гордієнко Є. П. Механізми реалізації державної політики соціального захисту учасників бойових дій в Україні: дис. ... доктора філософії з публічного управління та адміністрування / спец. 281 «Публічне управління та адміністрування». Харків, 2021. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0821U102813>.
4. Сухарніков В. Організаційно-правові засади публічного адміністрування в Україні: проблеми та перспективи. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2025. № 11. С. 136–145. URL: <https://pa.journal.in.ua/index.php/pa/article/view/207/202>.
5. Бесчастний В.М., Мердова О.М. Адміністративні послуги у системі публічного управління. *Менеджер*. 2015. № 1. С. 58–64.
6. Стороженко Л.Г. Нормативно-правове забезпечення публічного управління в нетократичних умовах розвитку суспільства: вітчизняний аспект. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. № 2. Том 34 (73). С. 84–90.
7. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. № 556-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-%D1%80#Text>.

8. Про соціальні послуги : Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.
9. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 01 червня 2000 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-14#Text>.
10. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю: Закон України від 21 червня 2001 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2558-14#Text>.
11. Про організацію надання соціальних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 р. № 587 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-2020-%D0%BF#Text>.
12. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги соціальної адаптації ветеранів війни та членів їхніх сімей та внесення зміни до Класифікатора соціальних послуг: наказ Міністерства соціальної політики України від 11.04.2024 № 175-Н URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0828-24#Text>.

УДК 342.7:343.352

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.19>

КОРУПЦІЯ ЯК СИСТЕМНА ЗАГРОЗА КОНСТИТУЦІЙНИМ ПРАВАМ І СВОБОДАМ ЛЮДИНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Герич А.Й.,*кандидат юридичних наук, доцент,**юридичний факультет,**ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;***Герич А.В.,***кандидат юридичних наук, доцент,**ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Герич А.Й., Герич А.В. Корупція як системна загроза конституційним правам і свободам людини: теоретико-правовий аспект.

Вказується, в епоху глобалізації корупція еволюціонувала від регіональної проблематики окремих країн до міжнародного явища, що створює комплексну загрозу базовим правам і свободам особистості. Попри багаточисельні міжнародні заходи та внутрішньодержавні антикорупційні стратегії, корумповані практики не припиняють руйнувати засади демократичного устрою, правової держави та соціальної рівності. Проблема набуває додаткової гостроти в умовах інформаційно-технологічного розвитку суспільства, який одночасно створює інструменти для боротьби з корупцією та генерує інноваційні корупційні механізми.

У статті досліджується системний характер взаємозв'язку між корупцією та порушенням прав і свобод людини в умовах сучасного глобалізованого суспільства. Проаналізовано трансформацію корупції з локальної проблеми окремих держав у транснаціональний виклик, що загрожує основоположним принципам демократії, верховенства права та людської гідності. Встановлено обернено пропорційну залежність між масштабами корупції та можливістю реалізації фундаментальних прав людини, де корупційні практики створюють системні бар'єри для ефективного захисту прав громадян. Особливу увагу приділено аналізу різних форм корупції, включаючи традиційне хабарництво, непотизм, кронізм та нові форми цифрової корупції. Досліджено вплив корупції на найбільш вразливі категорії населення – малозабезпечених громадян, осіб з інвалідністю, мігрантів, жінок та дітей. Проаналізовано українські реалії, де корупція набула особливої гостроти в умовах воєнного стану, загрожуючи національній безпеці та ефективності використання міжнародної допомоги. Розглянуто позитивний потенціал цифровізації для протидії корупції через автоматизацію процесів та підвищення прозорості, водночас визначено нові виклики, пов'язані з кіберкорупцією. На основі аналізу міжнародного досвіду обґрунтовано необхідність комплексного підходу до протидії корупції, що поєднує правові, інституційні, технологічні та соціокультурні механізми. Визначено ключові фактори низької ефективності антикорупційних заходів, включаючи недостатній рівень правової культури, слабкість інститутів громадянського суспільства та відсутність належної підзвітності посадових осіб.

Ключові слова: корупція, права людини, непотизм, цифровізація, громадянське суспільство, правова культура, транснаціональні загрози.

Gerych A.Y., Gerych A.V. Corruption as a systemic threat to constitutional rights and human freedoms: theoretical and legal aspect.

It is indicated that in the era of globalization, corruption has evolved from a regional problem of individual countries to an international phenomenon that creates a complex threat to basic rights and freedoms of the individual. Despite numerous international measures and domestic anti-corruption strategies, corrupt practices do not cease to destroy the foundations of a democratic system, the rule of law and social equality. The problem becomes even more acute in the context of information and technological development of society, which simultaneously creates tools for combating corruption and generates innovative corruption mechanisms.

The article examines the systemic nature of the relationship between corruption and the violation of human rights and freedoms in the context of a modern globalized society. The transformation of corruption from a local problem of individual states into a transnational challenge that threatens the

fundamental principles of democracy, the rule of law and human dignity is analyzed. An inversely proportional relationship has been established between the scale of corruption and the possibility of realizing fundamental human rights, where corrupt practices create systemic barriers to the effective protection of citizens' rights. Particular attention has been paid to the analysis of various forms of corruption, including traditional bribery, nepotism, cronyism, and new forms of digital corruption. The impact of corruption on the most vulnerable categories of the population – low-income citizens, people with disabilities, migrants, women, and children – has been studied. Ukrainian realities have been analyzed, where corruption has become particularly acute under martial law, threatening national security and the effectiveness of the use of international aid. The positive potential of digitalization for combating corruption through process automation and increased transparency has been considered, while new challenges associated with cybercorruption have been identified. Based on an analysis of international experience, the need for a comprehensive approach to combating corruption, combining legal, institutional, technological, and socio-cultural mechanisms, has been substantiated. Key factors of low effectiveness of anti-corruption measures are identified, including insufficient level of legal culture, weakness of civil society institutions and lack of proper accountability of officials.

Key words: corruption, human rights, nepotism, digitalization, civil society, legal culture, transnational threats.

Постановка проблеми. У сучасних умовах глобалізації корупція трансформувалася з локальної проблеми окремих держав у транснаціональний феномен, що становить системну загрозу фундаментальним правам і свободам людини. Незважаючи на численні міжнародні ініціативи та національні антикорупційні програми, корупційні практики продовжують підривати принципи демократії, верховенства права та соціальної справедливості. Особливої актуальності проблема набуває в контексті цифрової трансформації суспільства, яка, з одного боку, відкриває нові можливості для протидії корупції, а з іншого – породжує нові форми корупційних практик.

Наукова проблема полягає у необхідності комплексного дослідження механізмів впливу корупції на права людини в умовах сучасного інформаційного суспільства, виявленні системних взаємозв'язків між корупційними практиками та порушенням основоположних прав і свобод, а також розробці науково обґрунтованих рекомендацій щодо ефективної протидії цим негативним явищам. Актуальність дослідження підсилюється українськими реаліями, де корупція набула особливої гостроти в умовах воєнного стану та євроінтеграційних процесів.

Метою дослідження є комплексний та доктринальний аналіз корупції як системної загрози правам і свободам людини в умовах сучасного глобалізованого та цифровізованого суспільства, визначення основних механізмів впливу корупційних практик на реалізацію фундаментальних прав людини та розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо ефективної протидії корупції з урахуванням міжнародного досвіду та національних особливостей.

Джерельна база дослідження характеризується міждисциплінарним підходом та включає декілька груп джерел:

– міжнародно-правові документи та акти: Загальна декларація прав людини (1948), Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950), Конвенція ООН проти корупції (2003), Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999), які формують нормативно-правову основу дослідження;

– національне законодавство: Конституція України, Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки», які визначають правові рамки протидії корупції в національному контексті;

– наукові праці окремих вітчизняних дослідників: роботи І. Коржа «Права людини та корупція, як прояв їх порушення» (2023), Д. Ворон «Права людини у сфері запобігання корупції: проблеми реалізації та перспективи розвитку» (2025), А. Титко щодо непотизму та кронізму, Л. Дорош та О. Івасечко з проблематики непотизму в українському державотворенні.

Виклад матеріалу дослідження. У сучасному глобалізованому світі корупція перестала бути проблемою окремих держав і стала глобальним викликом, який потребує розв'язання міжнародною спільнотою. Транснаціональна корупція не обмежується кордонами однієї держави, корумповані посадовці поширюють свій вплив на інші країни. Можна стверджувати, що в глобалізованому світі корупція набуває нових рис, які дозволяють класифікувати її як глобальну корупцію [1, с. 32]. Водночас корупція призводить до бідності в найбідніших країнах світу, безробіття, голоду, слабких державних інституцій та відсутності належного правозастосування [1, с. 32].

Відзначимо, проблема корупції привернула особливу увагу міжнародної спільноти наприкінці 1990-х років, внаслідок чого було прийнято кілька документів на рівні Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи. Так, зокрема, 27 січня 1999 року була прийнята Кримінальна конвенція про

боротьбу з корупцією, власне тому, що саме корупція загрожує таким цінностям: верховенству права; демократії; правам людини; підриває принципи належного врядування, рівності та соціальної справедливості [11].

Правовий статус людини в Україні нерозривно поєднаний з концепцією прав людини, яка являє собою юридичну формалізацію становища індивіда та громадянина в сучасному українському соціумі. Основою такого правового статусу слугують права та свободи особистості. При цьому, Україна, визначивши європейський курс розвитку поряд з економічно й політично прогресивними державами, реалізувала міжнародні зобов'язання через нормативне закріплення фундаментальних прав і свобод у Основному Законі та супутніх правових актах [3, с. 28].

Під правами людини, як зазначено в науково-довідковій літературі, розуміються визначальні засади правового статусу особи. Фундаментальні права належать людині від народження, а тому є природними і невідчужуваними. Без цих прав людина не може існувати як повноцінна суспільна істота. Вони є необхідним елементом громадян, суспільства і правової держави [2, с. 710].

В основі концепції прав людини лежать дві основні цінності: перша – це людська гідність, а друга – рівність. Права людини можна розуміти як щось, що визначає базові норми, необхідні для того, щоб жити з почуттям гідності, і їхня універсальність впливає з того, що принаймні в цьому всі люди рівні [3, с. 30].

Саме тому, права людини у контексті протидії корупції мають двоякий характер. З одного боку, корупційні дії безпосередньо порушують фундаментальні права людини, оскільки обмежують рівний доступ до державних послуг, справедливого правосуддя та економічних можливостей. З іншого боку, ефективна боротьба з корупцією неможлива без дотримання та захисту прав людини, зокрема права на справедливий суд, захист приватності та свободу слова [4, с. 320].

Як вірно зазначають дослідники, існує обернено пропорційна залежність між корупцією та правами і свободами людини: чим більшими є масштаби корупції, тим меншою стає спроможність реалізувати права та свободи людини. Порушення прав і свобод нерідко є наслідком саме діяльності корупціонерів. Власне корупція підриває довіру до державних інституцій, серйозно перешкоджає відправленню правосуддя, досягненню верховенства права, правової рівності та соціальної справедливості. Обов'язок запобігати корупції та будь-яким іншим незаконним посяганням, а отже, забезпечувати можливість здійснення прав і свобод, покладається на державу та громадянське суспільство [1, с. 31].

Корупція є одним із найбільш істотних факторів організованої злочинності, яка, у свою чергу, є одним із факторів, що негативно впливають на соціальну життєдіяльність, порушуючи права людини – на життя, свободу, благополуччя, особисту недоторканність тощо [3, с. 29]. Отже, корупційні дії призводять до порушення основоположних прав і свобод людини у різноманітних сферах життєдіяльності. При цьому, особливо вразливі категорії населення – малозабезпечені громадяни, пенсіонери, особи з інвалідністю, мігранти та інші – найчастіше страждають від корупційних практик. Корупція значно впливає на жінок, дітей та збіднілих людей, зокрема обмежуючи їх доступ до основних соціальних благ, таких як охорона здоров'я, житло та освіта [1, с. 32].

Корупція може проявлятися у різних формах – від простого хабарництва до складних схем розкрадання державних коштів. Хабарництво є отриманням грошей, послуг або інших цінностей посадовою особою, а також даванням їм грошей, послуг або інших цінностей за виконання роботи, яку ця особа повинна була виконувати в будь-якому випадку, або за виконання своїх функцій у певний спосіб [4, с. 321].

В контексті тематики нашого дослідження, термін «непотизм» заслуговує на особливу увагу. Термін «непотизм» використовується для позначення офіційного фаворитизму, несправедливості та привілеїв для родичів, друзів, коханок, які надаються незалежно від професійних якостей (звичай низьких) і відсутності користі або навіть шкоди для справи, головним чином у тих сферах, де родинні зв'язки та суб'єктивне ставлення є неприйнятними [1, с. 35].

Непотизм визначається також як фактичні або передбачувані переваги, надані членам своєї родини. Непотизм наявний також під час працевлаштування на роботу членів сім'ї в одній і тій самій організації [12, с. 83].

Непотизм або кумівство, виникає, коли той, хто призначає, та той, кого призначають, перебувають у соціальному контакті. Призначення певної особи, яка не може займати ту чи ту посаду, відбуваються, оскільки вона не підриватиме авторитету керівника або висловлює протилежну до нього позицію/думку [13, с.13–19].

Непотизм (визначають як фаворитизм), прихильність до певних осіб (родичів, друзів), що дає їм змогу отримати переваги під час працевлаштування, зокрема, під час призначення на впливові посади, здобуття статусів, незалежно від їхніх професійних якостей, компетенції та кваліфікації. У разі призначення на високі посади, де-юре, увага повинна бути звернена на досвідчених, висо-

кокваліфікованих кандидатів, де-факто ж призначаються менш кваліфіковані родичі, друзі, одно-партійці [14].

Таким чином, непотизм представляє собою різновид корупції в державних структурах. Кумівство особливо часто інкримінують політичним лідерам високого рангу та службовцям нижчого щабля, оскільки вони розпоряджаються суспільними ресурсами. Як правило, політики формують навколо себе команду кваліфікованих фахівців та підлеглих, унаслідок чого поступово встановлюють з ними особистісні, ділові та політичні зв'язки, що згодом призводить до їх призначення на ключові позиції як соратників (кронізм) та сприяє отриманню ними прибуткових державних контрактів. Мова йде про те, що саме така група однодумців становить ту «опору», яка утримує чиновника на його впливовій посаді. У Великобританії, наприклад, феномен кронізму характеризують сталими виразами типу «випускники елітних шкіл» або «товариство старих приятелів» [15].

Отже, непотизм являє собою системне порушення принципів меритократії, коли призначення на посади, отримання контрактів чи інших переваг відбувається на основі родинних зв'язків, дружніх стосунків або політичної лояльності, а не кваліфікації та компетентності кандидатів. Звичайно ж, це явище особливо небезпечне в державному секторі, оскільки призводить до неефективного використання суспільних ресурсів, зниження якості публічних послуг та підриву довіри громадян до владних інституцій.

У глобальному контексті непотизм набуває різних форм вияву, проте його сутність залишається незмінною: це корупційна практика, що суперечить принципам справедливості, рівності можливостей та ефективного врядування. Отже, подолання непотизму вимагає не лише правових заходів, але й формування культури професіоналізму, прозорості процедур відбору кадрів та створення ефективних механізмів громадського контролю за діяльністю органів влади.

Не можемо залишити поза увагою ще одне питання - сучасні цифрові виклики та корупція.

Не потребує доведення той факт, що у сучасному інформаційному суспільстві значно зростає роль цифрових технологій, що створює нові можливості як для протидії корупції, так і для її вдосконалення. Звісно ж, електронне урядування та цифровізація державних послуг можуть значно зменшити корупційні ризики завдяки автоматизації процесів, підвищенню прозорості та зменшенню людського фактора.

Так, зокрема, згідно дослідження проведеного Civitta на замовлення Міністерства цифрової трансформації України за підтримки Програми EGAP, що впроваджується Фондом Східна Європа за підтримки Швейцарії «Цифровізація vs корупція» - держава заощаджує €7,4 млрд на рік. Цифровізація ставить крапку в цих схемах: мінус людський фактор, мінус складні процеси – плюс €7,4 млрд заощаджених коштів на рік. Щороку цифровізація найбільш корупційно вразливих послуг зберігає 3,6 млрд грн. Це 50%+ від загальної економії всіх цифрових держпослуг на рік. Зокрема:

- 3,3+ млрд грн на рік – будівельні послуги,
- 271+ млн грн на рік – послуги для моряків,
- ~67 млн грн на рік – послуги щодо статусу ВПО,
- 10,4 млн грн на рік – ковідні сертифікати.

Деякі послуги стали дешевшими до 99%, а українці тепер не витрачають мільйони годин на черги та бюрократію. Якщо рухатимемось так і далі, до 2035 року цифровізація додасть до ВВП цілий 1%. А заощаджені кошти українці та бізнес вкладатимуть у власний розвиток – створюватимуть більше робочих місць і круті українські товари та послуги [16].

Водночас, цифрові технології створюють нові форми корупції – кіберкорупцію, маніпуляції з електронними системами закупівель, незаконне використання персональних даних громадян. Це вимагає розробки нових підходів до захисту прав людини в цифровому середовищі та створення відповідних правових механізмів.

Так, попри значні успіхи у процесах цифрової трансформації, індекси, що відображають рівень корупції, змінюються незначно. Це може свідчити про те, що антикорупційні реформи, попри активне впровадження, або не виконуються повною мірою, або не дають видимих результатів через недостатній час спостереження. Відповідно до статистичних даних щодо впровадження антикорупційних реформ за 2023–2025 роки, низький відсоток виконаних заходів може пояснювати незначне покращення індексів, пов'язаних із корупцією. Незначні зміни індексів корупції також можуть бути пов'язані з коротким часом дослідження, адже масштабні реформи потребують значного терміну, перш ніж покажуть вагомі результати. Політична нестабільність та опір з боку окремих політичних сил можуть уповільнювати або блокувати впровадження антикорупційних реформ. Наприклад, затримки у призначенні керівників антикорупційних органів можуть негативно впливати на ефективність боротьби з корупцією [17, с. 63].

Отже, на сьогодні, в українських реаліях корупція перетворилася не просто на тему для безперервних дискусій, а стала дійсним фактором, що загрожує національній безпеці та конституційно-

му устрою держави [4, с. 322]. Особливу цинічність зазначене набуває у період ведення бойових дій проти російської агресії, про що свідчать непоодинокі повідомлення в мас-медіа [3, с. 27].

На сьогодні корупція в Україні проявляється у різних формах: від традиційного хабарництва до складних схем державних закупівель, неправомірного використання гуманітарної допомоги, зловживань у сфері оборони. Щорічно державний бюджет України втрачає принаймні 450 мільярдів гривень через корупційні схеми, а якщо додати ще 500 мільярдів гривень потенційних інвестицій, яких країна не отримує через ті ж схеми, то це фактично подвоює можливі видатки на оборону, охорону здоров'я та освіту [3, с. 35].

Незважаючи на розвинуту національну законодавчу базу та ратифікацію міжнародних документів, механізми забезпечення прав громадян у сфері протидії корупції перебувають на початковому етапі формування [4, с. 322]. Ключовими факторами низької результативності антикорупційних заходів в Україні є:

- низька активність громадян, зумовлена недостатнім рівнем правової культури та правосвідомості;
- неефективність інститутів самоорганізації (політичні партії, громадські організації);
- відсутність належного інституту підзвітності посадових осіб;
- обмежена участь громадськості в законотворчому процесі;
- недостатня правова освіта громадян;
- неналежний рівень незалежності преси;
- низьке матеріальне забезпечення державних службовців [4, с. 323-324].

Звичайно ж, корупція має глибокі психологічні корені, пов'язані з моральними цінностями суспільства, історичними традиціями та соціальними нормами. Дослідження показують, що толерантність до корупції формується через соціальне навчання та культурну трансмісію. У суспільствах з високим рівнем корупції часто спостерігається феномен «нормалізації» корупційних практик, коли вони сприймаються як звичайний спосіб вирішення проблем. Це створює порочне коло, де корупція самовідтворюється через соціальні очікування та поведінкові патерни.

Важливим фактором є також рівень довіри в суспільстві. Низький рівень довіри між громадянами та до державних інституцій сприяє поширенню корупції, оскільки люди шукають альтернативні способи досягнення своїх цілей.

Протягом багатьох років Україна займала лідируючі місця серед держав-членів Ради Європи за кількістю справ, які перебували на розгляді в Європейському Суді. Це, звичайно ж, вказує на існуючі проблеми в державі щодо правовиховання, правосвідомості, правової культури громадян, які перебувають насамперед в органах публічної влади [3, с. 27].

Міжнародний досвід показує, що найбільш ефективними у боротьбі з корупцією є країни, які застосовують комплексний підхід, що включає:

- сильні правоохоронні органи з належними ресурсами;
- незалежну судову систему;
- активне громадянське суспільство;
- прозорі процедури державного управління;
- ефективні механізми контролю за доходами та витратами посадових осіб.

Отже, проведене нами дослідження окремих аспектів порушення корупцією прав людини, продемонструвало системний характер взаємозв'язку між цими інститутами в сучасному глобалізованому світі. Корупція трансформувалася з локальної проблеми окремих держав у транснаціональний виклик, що все ще загрожує основоположним принципам демократії, верховенства права та людської гідності. Дослідження підтверджує існування обернено пропорційної залежності між масштабами корупції та можливістю реалізації фундаментальних прав і свобод людини, де корупційні практики не лише безпосередньо порушують права громадян, але й створюють системні бар'єри для їх ефективного захисту.

Висновки. Результати дослідження дозволяють сформулювати низку принципів висновків щодо природи та наслідків впливу корупції на права людини. По-перше, корупція являє собою комплексний феномен, що включає різноманітні форми – від традиційного хабарництва до складних схем непотизму та кронізму, які системно підривають принципи меритократії та справедливості в державному управлінні. Особливу небезпеку становлять нові форми цифрової корупції, що виникають внаслідок технологічної трансформації суспільства, попри позитивний потенціал цифровізації для зменшення корупційних ризиків через автоматизацію процесів та підвищення прозорості.

Дослідження засвідчило, що найбільш вразливими до корупційних практик є маргіналізовані групи населення – малозабезпечені громадяни, особи з інвалідністю, мігранти, жінки та діти, для яких корупція створює додаткові бар'єри в доступі до базових соціальних благ. Українські реалії демонструють особливу гостроту проблеми, коли корупція не лише загрожує національній безпеці та конституційному устрою держави, але й набуває особливої цинічності в умовах воєнного стану,

фактично підриваючи обороноздатність країни та ефективність використання міжнародної допомоги.

Аналіз міжнародного досвіду та українських реалій засвідчує, що ефективна протидія корупції можлива лише за умови застосування комплексного підходу, який поєднує правові, інституційні, технологічні та соціокультурні механізми. Ключовими елементами такого підходу є: створення сильних та незалежних правоохоронних і судових органів; розвиток активного громадянського суспільства та незалежних медіа; впровадження прозорих процедур державного управління; ефективні системи контролю за доходами посадових осіб; формування антикорупційної культури через освіту та правове виховання; забезпечення гідного матеріального становища державних службовців.

Перспективи подальших досліджень мають зосереджуватися на розробці нових методологічних підходів до оцінки впливу корупції на окремі категорії прав людини, вивченні ефективності цифрових антикорупційних технологій, а також аналізі впливу глобальних викликів (пандемії, воєнні конфлікти, кліматичні зміни) на трансформацію корупційних практик та механізмів захисту прав людини. Лише системний науковий підхід до вивчення цієї проблематики може забезпечити розробку дієвих стратегій протидії корупції та захисту прав людини в умовах сучасних глобальних викликів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Tymoshenko V., Bondar S., Ivanchuk N. Corruption as a threat to human rights and freedoms. *Scientific Journal of the National Academy of Internal Affairs*. 2022. Vol. 27, No. 4. P. 31–39.
2. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю.С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. енцикл., 2002. Т. 4: Н-П. 720 с.
3. Корж І.Ф. Права людини та корупція, як прояв їх порушення. *Інформація і право*. 2023. № 4(47). С. 27–39.
4. Ворон Д.Л. Права людини у сфері запобігання корупції: проблеми реалізації та перспективи розвитку. *Науковий вісник УжНУ. Серія ПРАВО*. Випуск 88: частина 2. 2025. С. 320–325.
5. Легеза Є.О., Белов Д.М., Деякі особливості правового регулювання статусу Державної служби фінансового моніторингу України. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 73(5). 2022. С. 51–56.
6. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.
7. Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
8. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.
9. Конституція України: Закон України від 28.06.96 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.22 р. № 2322-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>.
11. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173). 27.01.1999. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text.
12. Титко А.В. Фаворитизм, непотизм, кронізм, клієнтелізм як форми конфлікту інтересів: *quid pro quo*. *Форум Права*. 2019. 55(2). 80–90.
13. Дорош Л., Івасечко О. Непотизм як політико-правова проблема українського державотворення. *Humanitarian Vision*. 2015. Vol. 1, number 1. P. 13–19.
14. Nadler J. Favoritism, Cronyism, and Nepotism / Judy Nadler and Miriam Schulman. URL: http://www.scu.edu/ethics/practicing/focusareas/government_ethics/introduction/cronyism.html.
15. Олійник О. Фаворитизм і кронізм як основні критерії кадрового добору політико-управлінської еліти в Україні. *Віче*. 20/2014. URL: <http://www.viche.info/journal/4402>.
16. URL: <https://www.facebook.com/diia.gov.ua/posts/-%D1%86%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-vs-%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D0%BE%D1%89%D0%B0%D0%B4%D0%B6%D1%83%D1%94-74-%D0%BC%D0%BB%D1%80%D0%B4-%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D1%96%D0%BA%D1%89%D0%BE-%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%BB-%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%B2-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%96%D0%B2%D0%B5%D0%BB/1181396984013227>.

17. Трофименко М. Вплив цифрових технологій на рівень корупції в країнах. *Аспекти публічного управління*. Том 13. № 1 20205. С. 61–68.
18. Громовчук М.В., Белов Д.М., Принцип гуманізму, як основоположний принцип побудови сучасної правової держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Випуск 65. С. 46–50.

УДК 378:342+355

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.20>

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕННЯ СЕМІНАРСЬКИХ ЗАНЯТЬ З НАВЧАЛЬНИХ ДИСЦИПЛІН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО БЛОКУ

Гринько Р.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративної діяльності,
Національна академія прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького
ORCID: 0000-0001-9900-7090

Гринько Р.В. Методика проведення семінарських занять з навчальних дисциплін адміністративно-правового блоку.

Метою статті є характеристика методики проведення семінарських занять з навчальних дисциплін адміністративно-правового блоку у закладах вищої військової освіти, що здійснюють підготовку офіцерських кадрів для Державної прикордонної служби України.

Охарактеризовано інтерактивні форми роботи: дискусії, кейс-аналізи, рольових іграх, методі «прес-конференції», які сприяють активізації пізнавальної діяльності здобувачів вищої освіти, розвитку критичного мислення та формуванню професійних компетентностей. Підкреслено, що семінарське заняття виступає важливим засобом активізації пізнавальної діяльності здобувачів вищої освіти, формування у них професійно-прикладних компетентностей та навичок правозастосування.

Розкрито зміст організаційної, мотиваційної та основної частини семінару, які, залежно від обраної форми проведення, можуть змінюватися за структурою, але залишаються незмінними за функціональним призначенням. Особлива увага приділяється інноваційним педагогічним прийомам і методам активного навчання, які сприяють розвитку критичного мислення, комунікативних умінь, уміння відстоювати власну позицію та аргументувати правові висновки.

Зроблено висновок, що ефективність семінарського заняття визначається ступенем опрацюванням теоретичного змісту та його практичної апробації через інтерактивні форми. Показано значення «інтелектуальної розминки» як способу актуалізації набутих на попередніх заняттях знань курсантів і підготовки їх до вирішення складніших завдань; наведено приклади запитань, що стимулюють когнітивну активність і дозволяють з'ясувати рівень засвоєння базових понять адміністративного права та процесу (стадії адміністративного провадження, склад правопорушення, терміни та процедури розгляду справ тощо).

Окремо акцентовано увагу на ролі викладача як модератора навчального процесу, здатного не лише організувати дискусію та контролювати її логіку, а й тактовно спрямовувати здобувачів до коректного застосування правових норм.

Зроблено висновок, що семінарське заняття є ефективним засобом формування професійних компетентностей офіцера-прикордонника, дозволяє поєднувати теоретичні знання з їх практичним застосуванням, створює умови для розвитку аналітичного мислення та правової культури.

Ключові слова: здобувачі вищої освіти, адміністративне право, адміністративний процес, семінарське заняття, методика викладання, інтерактивні методи навчання, критичне мислення, професійні компетентності, правозастосування, освітній процес, військова освіта, правова культура.

Hrynko R.V. Methodology of conducting seminar classes in educational disciplines of the administrative and legal block.

The purpose of the article is to describe the methodology of conducting seminar classes on the academic disciplines of the administrative and legal block in institutions of higher military education that train officers for the State Border Service of Ukraine.

Interactive forms of work are characterized: discussions, case analysis, role-playing games, the method of «press conferences», which contribute to the activation of cognitive activity of students of higher education, the development of critical thinking and the formation of professional competences. It is emphasized that the seminar class is an important means of activating the cognitive activity of higher education students, forming their professional and applied competences and law enforcement skills.

The content of the organizational, motivational and main part of the seminar is revealed, which, depending on the chosen form of implementation, may change in structure, but remain unchanged in terms of functional purpose. Special attention is paid to innovative pedagogical techniques and

methods of active learning, which contribute to the development of critical thinking, communication skills, the ability to defend one's own position and argue legal conclusions.

It was concluded that the effectiveness of the seminar class is determined by the degree of elaboration of the theoretical content and its practical approbation through interactive forms. The meaning of «intellectual warm-up» is shown as a way of actualizing the knowledge of cadets acquired in previous classes and preparing them to solve more complex tasks; examples of questions that stimulate cognitive activity and allow to find out the level of assimilation of basic concepts of administrative law and process (stages of administrative proceedings, composition of the offense, terms and procedures of consideration of cases, etc.) are given.

Particular attention is focused on the role of the teacher as a moderator of the educational process, capable not only of organizing the discussion and controlling its logic, but also of tactfully directing the applicants to the correct application of legal norms.

It was concluded that the seminar class is an effective means of forming the professional competences of a border guard officer, allows combining theoretical knowledge with their practical application, creates conditions for the development of analytical thinking and legal culture.

Key words: students of higher education, administrative law, administrative process, seminar class, teaching methodology, interactive learning methods, critical thinking, professional competences, law enforcement, educational process, military education, legal culture.

Постановка проблеми. Реформування системи військової освіти України сьогодні відбувається в умовах збройної агресії російської федерації, що зумовлює нагальну потребу підвищення ефективності підготовки офіцерських кадрів відповідно до актуальних викликів національної безпеки. Водночас цей процес реалізується у контексті стратегічного курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію, що передбачає наближення до стандартів НАТО та гармонізацію освітнього простору і законодавства з європейськими нормами. Розвиток військової освіти має ґрунтуватися на демократичних засадах – парламентаризмі, верховенстві права, правах і свободах людини та національних меншин [1, с. 11]. У межах зобов'язань перед ЄС триває робота над стандартами професійної освіти, які визначають вимоги до компетентностей працівників, слугують основою для формування кваліфікацій та використовуються при розробці освітніх програм відповідно до Закону України «Про вищу освіту» [2]. Отже, трансформація військової освіти є складовою курсу України на членство в ЄС та НАТО.

За таких умов особливого значення набуває підготовка офіцерів, здатних діяти у високодинамічному безпековому середовищі та взаємодіяти з арміями держав-членів НАТО. Це вимагає оновлення структури та змісту підготовки, удосконалення міжвідомчої координації й розвитку професійних компетентностей особового складу сектору безпеки й оборони [3]. Наявна система водночас стикається з проблемами: використання застарілих принципів, невідповідність стандартам НАТО, слабка інтеграція з національною системою управління кар'єрою, обмежене технічне забезпечення та кадровий потенціал. Це потребує радикального оновлення освітніх підходів [4, с. 58–60]. Враховуючи це, трансформація системи військової освіти розглядається не лише як відповідь на виклики війни, а й як ключовий інструмент наближення України до євроатлантичного безпекового простору [3].

Стан опрацювання цієї проблематики. Методика проведення семінарських занять у вищих навчальних закладах загалом та у закладах вищої військової освіти зокрема, була предметом дослідження багатьох вчених, педагогів. Наприклад, узагальнили існуючі та запропонували нові методики такі науково-педагогічні працівники: В.В. Вітюк, О.В. Діденко, Ю.М. Лук'янова, В.І. Комарь, О.М. Нежива, В.В. Стинська, Г.Г. Тараненко та інші. Проте сьогодні існує низка теоретичних і практичних питань, пов'язаних із проведенням семінарських занять з навчальних дисциплін адміністративно-правового блоку у закладах вищої військової освіти, зокрема, які здійснюють підготовку офіцерів-прикордонників.

Метою статті є характеристика методики проведення семінарських занять з навчальних дисциплін адміністративно-правового блоку у закладах вищої військової освіти, що здійснюють підготовку офіцерських кадрів для Державної прикордонної служби України (далі ДПСУ).

Виклад основного матеріалу. Не заперечуючи важливості лекційної форми навчання, яка традиційно виконує ключову роль у структурі освітнього процесу та забезпечує системне засвоєння теоретичного матеріалу, у межах цього дослідження основну увагу приділимо семінарським і практичним заняттям, які, на відміну від лекцій, передбачають безпосереднє залучення здобувачів вищої освіти до освітнього процесу, розвиток навичок самостійного мислення, практичного застосування знань, а також формування професійних компетентностей через моделювання реальних чи наближених до реальності ситуацій.

Досвід підготовки таких занять свідчить, що оптимальним терміном для заняття з використанням активних та інтерактивних методик складає 4 академічних години. Проведення тестування у «Google Forms» або «Moodle», передбачає, що викладач не тільки підготує відповідні тести, а й продумає систему контролю для їх проходження, ретельно розрахує час, оцінить складність. Залучення для проведення заняття офіцера-практика у режимі «онлайн» передбачає підготовку відповідних технічних засобів, попереднє узгодження кола питань, які будуть ним висвітлені на занятті. Доповіді з мультимедійним супроводом передбачають завчасну (під час самостійної роботи) підготовку здобувачами вищої освіти таких доповідей та відповідне обладнання навчальної аудиторії. Моделювання (розіграш) умовної правової ситуації з практики діяльності ДПСУ із завданням для здобувачів вищої освіти визначити алгоритм дій та відтворити його передбачає підготовку таких ситуацій з різним рівнем складності. Для проведення судового засідання (розгляду справи про адміністративне правопорушення уповноваженою посадовою особою ДПСУ) з розподіленням ролей має значення не тільки підготовка умовних правових ситуацій для розгляду, а й правильне розміщення в залі судових засідань учасників процесу (визначається здобувачам вищої освіти на самостійну підготовку), розподілення ролей, визначення завдань для тих, хто безпосередньо не приймає участь у судовому засіданні. Оформлення процесуальних документів за умовними правовими ситуаціями передбачає підготовку формалізованих бланків процесуальних документів (протоколу про адміністративне правопорушення, протоколу про адміністративне затримання, постанови про накладення адміністративного стягнення тощо).

Отже, підготовка освітнього середовища, визначення дидактичних цілей і прогнозування поведінкових моделей здобувачів вищої освіти безпосередньо впливають на якість проведення навчального заняття, а їх окремі види вимагають завчасної підготовки викладача, здобувачів вищої освіти, аудиторії, дидактичного чи роздаткового матеріалу тощо.

Організаційна (вступна) частина заняття, на перший погляд формальна, виконує важливу педагогічну функцію – налаштування здобувачів на продуктивну роботу, створення навчального простору довіри та взаємної відповідальності. На цьому етапі доцільним є заслуховування чергового щодо готовності групи до заняття, перевірка зовнішнього вигляду та наявності здобувачів вищої освіти, стану їхньої підготовки (наявність конспектів, нормативно-правових актів, додаткової літератури), а також готовності технічних засобів навчання. За потреби доцільно залучити чергового навчальної групи до доповіді про склад групи, стан здоров'я присутніх, участь у нарядах або службових відрядженнях.

Наступним важливим кроком є формулювання теми заняття, його навчальної мети та очікуваних результатів. Важливо, щоб мета була сформульована за принципом SMART (конкретна, вимірювана, досяжна, релевантна, обмежена в часі) [5-6]. Наприклад: «Метою заняття є формування здатності аналізувати та застосовувати норми КУпАП, що регламентують порядок здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, у поєднанні з розвитком навичок оцінювання доказів та логіки процесуальних дій уповноважених посадових осіб ДПСУ ті інших суб'єктів органів державної влади».

Під час вступної частини заняття доцільним є короткий огляд рекомендованої літератури та нормативно-правових актів, з акцентом на їх оновлення. Викладач має звернути увагу на останні зміни у законодавстві, що стосуються адміністративно-юрисдикційних повноважень ДПСУ.

Організаційний етап заняття також слугує моментом мотиваційного впливу. Викладач акцентує увагу на значенні теми для фахової підготовки, її зв'язок з іншими темами та навчальними дисциплінами, а також із реальними завданнями службової діяльності прикордонника [7]. Під час мотиваційного етапу заняття доцільним є короткотривале підключення в режимі «онлайн» офіцера підрозділу адміністративно-юрисдикційної діяльності. Його виступ, побудований на прикладах реальних кейсів із протидії адміністративним правопорушенням, сприяє формуванню стійкого пізнавального інтересу здобувачів вищої освіти, підкреслює практичну значущість теми заняття та мотивує до якісного засвоєння навчального матеріалу. У разі відсутності можливості залучення представника практичної ланки доцільним є використання потенціалу особистого досвіду здобувачів, набутого під час проходження практичної підготовки (проводиться на кожному курсі навчання), виконання завдань з охорони державного кордону України, участі у спеціальних заходах у складі резервів або під час попередньої службової діяльності. Викладач може ініціювати обговорення з метою формування здобувачами власного бачення актуальності теми заняття, а також стимулювання обґрунтованого усвідомлення необхідності її поглибленого вивчення в контексті реальних викликів професійної діяльності.

Досвід показує, що на результативність заняття впливає те, щоб воно починалося із чіткого викладу структури його проведення, де викладач пояснює алгоритм проведення заняття та інформує присутніх, з яких елементів буде складатись вступна, основна та рефлексивно-аналітична або

підсумкова частини заняття, що дозволяє створити прозору логіку навчання, забезпечити прогнозованість для здобувачів та запровадити елементи самоорганізації.

У науково-педагогічному аспекті саме на початку заняття слід активізувати розумову діяльність здобувачів. Цьому сприяє коротка інтелектуальна розминка, що виконує не лише функцію контролю знань, а й є інструментом повторення, актуалізації набутих знань і формування причинно-наслідкових зв'язків. Інтелектуальна розминка проводиться протягом 3–7 хвилин у формі усного або письмового опитування чи тестування.

У контексті тем, присвячених протидії адміністративним правопорушенням, доцільним є постановка питань, що охоплюють ключові елементи інституту адміністративної відповідальності: стадії адміністративного провадження, поняття підвідомчості, склад адміністративного правопорушення, види адміністративних стягнень, обставини, що виключають адміністративну відповідальність, процесуальні строки адміністративного затримання, доставлення особи, строки добровільної сплати штрафу, а також коло суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Організаційно-методичне забезпечення заняття є не просто передумовою його ефективності, а повноцінним елементом педагогічного впливу, який вимагає методичної підготовки, дидактичного дизайну та психологічної налаштованості як викладача, так і здобувачів освіти.

У науково-педагогічній літературі серед традиційних форм проведення семінарських занять вирізняють такі їх типи, як просемінар, власне семінар та спеціалізований семінар (спецсемінар), кожен з яких, у свою чергу, має внутрішню типологію залежно від дидактичної мети, змістового наповнення та рівня підготовки здобувачів вищої освіти [8, с. 57-58; 9]. Поряд із ними дедалі більшого поширення набувають нетрадиційні підходи до організації семінарських занять, зокрема: семінар запитань і відповідей, семінар-діалог (розгорнута бесіда), семінар-колективне читання, семінар-дискусія, семінар-конференція, семінар-вирішення проблемних завдань, семінар-прес-конференція, семінар у форматі «мозкового штурму», семінар-карусель тощо [8, с. 63–72; 9]. Ці підходи орієнтовані на активізацію пізнавальної діяльності, розвиток критичного мислення, формування навичок групової роботи та комунікативної компетентності. У межах цієї роботи не вдаючись до глибокої характеристики усіх згаданих форматів, розглядається один із традиційних, але вдосконалених підходів до проведення класичного семінарського заняття. Оскільки опис такої методики не зустрічається в науковій літературі, дамо їй назву «методика експрес-опитування». Вона передбачає реалізацію заняття у форматі фронтального усного опитування з метою перевірки рівня засвоєння навчального матеріалу та забезпечення широкого охоплення аудиторії. За допомогою цієї методики можливим є опитати до 100% персоналу навчальної групи чисельністю близько 30 осіб протягом 60–80 хвилин.

Суть цієї методики полягає в тому, що навчальний матеріал (навчальні питання), передбачені для вивчення в рамках певної теми, поділяється на низку підпитань, які можуть бути адресовані окремим здобувачам. При цьому кожному з присутніх задається від трьох до п'яти таких питань, відповідь на які не потребує багато часу. Це забезпечує розподілену участь, сприяє формуванню логічного ланцюга мислення та створює атмосферу інтелектуального партнерства. Банк питань, підготовлений викладачем для такого заняття може становити від двадцяти до ста питань, а на опитування одного здобувача вищої освіти витрачається від однієї до двох хвилин. При цьому найважливіші питання можуть повторюватись, перефразовуватись та ставитись різним здобувачам вищої освіти протягом заняття, що не тільки змушує присутніх звернути на нього увагу, а й в пасивному режимі підключає слухову пам'ять, адже відповідь, яка протягом заняття лунає кілька разів, сприяє цьому.

Так, наприклад, на семінарське заняття з теми «Процесуальне забезпечення здійснення провадження» одне з питань «Заходи процесуального забезпечення здійснення провадження» можна поділити на підпитання, зокрема: поняття заходів забезпечення провадження; види заходів забезпечення провадження; час доставлення особи до прикордонного підрозділу; мета доставлення особи до прикордонного підрозділу; підстава доставлення особи до прикордонного підрозділу; уповноважені посадові особи ДПСУ що мають право доставляти осіб; чи входить час доставлення в час адміністративного затримання та інші.

Такий поділ на підпитання дозволяє викладачу не тільки сформувати банк питань на заняття, а й спонукає здобувачів до дрібниць розібратись в цих питаннях, що не завжди є можливим при класичних формах проведення семінару, оскільки під час відповіді на одне «велике» питання здобувач упускає окремі важливі моменти, а викладач не завжди може звернути на це увагу.

Після кожного етапу опитування викладач має змогу залучити інших здобувачів до уточнення, критичного аналізу чи розширення відповіді, що стимулює інтелектуальну взаємодію, створює атмосферу співробітництва та формує почуття особистої відповідальності за колективний результат.

Всі відповіді, незалежно від їх повноти або точності, оцінюються. Також оцінюється активність у формулюванні уточнень, заперечень або доповнень. Підсумкова оцінка за семінар може коригуватись залежно від динаміки участі упродовж заняття, що є додатковим стимулом для підтримання пізнавальної активності.

Важливим елементом є впровадження проблемного підходу, що реалізується шляхом постановки завдань, які не мають однозначного рішення і передбачають аналіз кількох варіантів. Для розвитку фахової компетентності та досягнення програмних результатів навчання для ОПП «Правоохоронна діяльність у прикордонній сфері», зокрема РН4 («Формулювати і перевіряти гіпотези, аргументувати висновки») і РН8 («Здійснювати пошук інформації у доступних джерелах для повного та всебічного встановлення необхідних обставин»), відповіді здобувачів мають супроводжуватись чіткими посиланнями на відповідні правові норми. У разі потреби викладач демонструє правильний алгоритм пошуку правової основи, коригуючи хибні міркування.

Окремої уваги потребує формування професійної мови здобувачів. Викладач має постійно звертати увагу на точність використання термінології, запобігаючи підміні понять, неконкретних або побутових формулювань чи їх невмотивованому спрощенню. Зафіксовані випадки нерозуміння окремих положень мають бути негайно опрацьовані через додаткове пояснення або повторне звернення до джерел. Усе це спрямовано на вироблення у здобувачів стійких фахових навичок, необхідних для подальшої професійної діяльності в умовах правозастосування та взаємодії в межах системи забезпечення національної безпеки.

Логіка побудови такого заняття повинна забезпечувати поступовий перехід від відтворювального до проблемно-аналітичного типу мислення, що сприяє формуванню умінь правозастосування, а також усвідомленому сприйняттю навчального матеріалу.

З метою уникнення формального запам'ятовування інформації, викладач має стимулювати здобувачів до переосмислення навчального матеріалу через формулювання відповідей у власній лексичній інтерпретації, при цьому наголошуючи на необхідності висвітлення основних ознак того чи іншого поняття, що містяться в нормативно-правових актах. Подібна стратегія дозволяє зберігати точність юридичних понять і водночас сприяє розвитку мовленнєвої гнучкості.

Представлена методика має як свої переваги (забезпечення залучення всіх учасників освітнього процесу; формування навичок чіткої та лаконічної відповіді; розвиток слухової пам'яті через повторення ключових положень; стимулювання критичного мислення та рефлексії; підвищення динаміки заняття та запобігання пасивності; реалізація принципів об'єктивного оцінювання за сукупністю активності), так і недоліки (потреба у значному попередньому плануванні та підготовці викладача; труднощі у збереженні однакового рівня складності питань для всіх здобувачів; ризик зниження глибини аналізу у разі надмірної фрагментації навчального матеріалу; можливість поверхневого засвоєння без належного узагальнення).

На відміну від методики експрес опитування, методика проведення семінарського заняття у формі прес-конференції досить детально описана в науковій літературі та застосовується у практичній діяльності науково-педагогічним складом [9; 10, с. 19-20]. Її сутність полягає в підготовці кількох здобувачами вищої освіти (далі – доповідачами) розгорнутих повідомлень із вузлових (ключових) питань теми заняття. Ці повідомлення супроводжуються мультимедійною презентацією, а інші учасники заняття (аудиторія) включаються в активне обговорення представленого матеріалу в режимі «запитання-відповіді», подібно до формату прес-конференції. Така модель дозволяє інтегрувати елементи аналітичної, комунікативної та методичної підготовки здобувачів, актуалізуючи їхню пізнавальну активність.

Заняття доцільно розпочати з короткого вступного слова викладача, в якому він визначає загальні методичні цілі, перелік вузлових питань, а також інформує про регламент і порядок проведення. Далі заслуховуються підготовлені доповіді здобувачів із використанням мультимедійного супроводу.

Для стимулювання уважності, розвитку критичного мислення та навичок самоаналізу, групу здобувачів доцільно поділити на три підгрупи з наступними завданнями: перша підгрупа аналізує якість мультимедійної презентації; друга – зміст доповіді; третя – методику доповіді та комунікативні навички доповідача.

Алгоритм проведення заняття у формі прес-конференції виглядає наступним чином.

Після виступу основного доповідача починається етап запитань, коли присутні, не залежно від того, до якої підгрупи були розподілені, задають питання по темі доповіді. Далі по кілька представників з кожної підгрупи надають свої висновки з оцінками якості мультимедійної презентації, змісту доповіді та методики викладання. Після обговорення доповідачу надається можливість відреагувати на зауваження, відповісти на запитання або надати уточнення. Завершується заняття підсумковим виступом викладача, який фокусує увагу не на критиці, а на коректному окресленні

шляхів вдосконалення підготовки до публічного виступу та оформлення матеріалу. Така форма оцінки – у форматі поради – сприяє збереженню мотивації здобувачів і позитивному ставленню до подальшої освітньої діяльності.

До такого заняття можна підключити й елементи змагання, коли від кожної підгрупи признається доповідач і його оцінка впливає на кінцевий результат всіх учасників цієї підгрупи. Крім того, по завершенню обговорення підгрупа може призначити «адвоката», який би у своєму виступі акцентував увагу на позитивних елементах доповіді та обґрунтував необхідність виставлення високої оцінки доповідачу.

Важливим елементом забезпечення високої активності здобувачів при проведенні такого формату занять є умова викладача, на якій він акцентує увагу заздалегідь, що підсумкова оцінка коригується залежно від динаміки участі упродовж заняття. Це стимулює активність усіх учасників семінару та формує у них компетенції критичного аналізу, культури зворотного зв'язку, а також методики оцінювання освітньої діяльності.

Особливістю представленої методики (алгоритму) семінару-прес-конференції є те, що в процесі аналізу оцінюється не лише форма, а й зміст доповідей. У центрі обговорення – юридичні колізії, правозастосовна практика, аналіз норм адміністративного законодавства, їх порівняння з відповідними нормами ЄС (у межах інтеграційної тематики), а також аналіз реальних адміністративних проваджень. Завдяки цьому формується практична спрямованість освітнього процесу, посилюється міждисциплінарний характер підготовки, інтегруються норми права, публічного адміністрування та комунікаційної культури.

Актуальним питанням, яке постає в контексті підготовки до такого заняття, є використання штучного інтелекту (далі – ШІ) для підготовки доповідей та мультимедійних презентацій. Незважаючи на стрімкий розвиток генеративних моделей, практика доводить, що автоматично створені презентації зазвичай мають істотні недоліки. Серед них: невідповідність логічної структури, помилки у фактичному матеріалі, спрощені або хибні юридичні формулювання. Це створює ризик поверхневого засвоєння теми та викликає необхідність суттєвого редагування навіть у разі використання ШІ як допоміжного інструмента.

З огляду на це, оцінка не повинна залежати від факту використання ШІ під час підготовки. Головним критерієм має залишатися ступінь засвоєння матеріалу, а не форма його створення. У цьому контексті, впровадження чіткої системи оцінювання – за трьома вищенаведеними групами – забезпечує об'єктивність і стимулює глибоке занурення в тему.

Практика застосування такої методики дозволяє виділити її основні переваги: формування публічних і комунікативних навичок, необхідних для фахівця у сфері прикордонної безпеки та державного управління; активізація пізнавальної діяльності через змагання підгруп; розвиток аналітичного та критичного мислення в контексті міжособистісного обговорення; формування навичок рецензування та самооцінки; реалізація міждисциплінарного підходу, поєднання теорії й практики адміністративного права.

Застосування описаної методики має також ряд недоліків та обмежень: високі вимоги до підготовленості здобувачів – для ефективного семінару необхідне попереднє опрацювання значного обсягу інформації; трудомістка організація для викладача, особливо при великій чисельності груп; можливість пасивної участі частини здобувачів, якщо не передбачено ротації чи зміни ролей.

Висновки. Розкриті методики проведення семінарських занять із дисциплін адміністративно-правового циклу відіграють важливу роль у формуванні правової обізнаності здобувачів, їхньої здатності до аналітичного мислення, роботи з нормативно-правовими актами та обґрунтування правових позицій. Їх характеристика дозволяє зробити такі висновки.

1. Семінарське заняття повинно починатися із чіткого викладу структури його проведення, тобто вступної, основної та рефлексивно-аналітичної або підсумкової частин.

2. Вступна частина заняття налаштовує здобувачів на продуктивну роботу, створення навчального простору довіри та взаємної відповідальності. Викладач формулює тему, мету (за принципом SMART), очікувані результати заняття, а також робить короткий огляд рекомендованої літератури та звертає увагу на останні зміни у законодавстві. Крім того вступна частина заняття спрямована на мотивацію здобувачів для їх фахової підготовки, зв'язок з іншими темами та навчальними дисциплінами, завданнями службової діяльності прикордонника, тому доцільним є залучення до проведення заняття (у режимі «онлайн») офіцера підрозділу адміністративно-юрисдикційної діяльності.

3. Організаційно-методичне забезпечення заняття є обов'язковим елементом педагогічного впливу, який вимагає методичної підготовки, дидактичного дизайну та психологічної налаштованості як викладача, так і здобувачів.

4. Основна частина семінарського заняття передбачає застосування різної методики його проведення. Запропоновано використання методики «експрес-опитування», що полягає у тому, що

навчальний матеріал (навчальні питання), передбачені для вивчення в межах певної теми, поділяється на низку підпитань, адресованих окремим здобувачам. Викладачу доцільно залучити інших здобувачів до уточнення, критичного аналізу чи розширення відповідей.

5. Викладач повинен оцінити всі відповіді здобувачів, незалежно від їх повноти або точності, а також активність у формулюванні уточнень, заперечень або доповнень.

6. Викладачу рекомендовано застосувати методикау проблемного підходу, що реалізується шляхом постановки завдань, які не мають однозначного рішення і передбачають аналіз кількох варіантів.

7. Здобувачі на семінарському занятті повинні формувати професійну мову шляхом використання спеціальної термінології, запобігаючи підміні понять, неконкретних або побутових формулювань чи їх невмотивованому спрощенню.

8. Викладач має стимулювати здобувачів до переосмислення навчального матеріалу через формулювання відповідей у власній лексичній інтерпретації для уникнення формального запам'ятовування інформації.

9. Рекомендовано також застосовувати методикау проведення семінарського заняття у формі прес-конференції, що полягає в підготовці кількома здобувачами розгорнутих повідомлень із основних питань теми заняття. Доцільним є супровід таких повідомлень мультимедійною презентацією та залучення інших учасників заняття до обговорення представленого матеріалу в режимі «запитання-відповіді», зокрема юридичних колізій, правозастосовної практики, норм адміністративного законодавства, їх порівняння з відповідними нормами ЄС (у межах інтеграційної тематики), реальних адміністративних проваджень. Така методика дозволяє інтегрувати елементи аналітичної, комунікативної та методичної підготовки здобувачів, актуалізуючи їхню пізнавальну активність. Застосування цієї методики сприяє формуванню практичної спрямованості освітнього процесу, міждисциплінарному характеру підготовки.

10. Для проведення семінарського заняття у формі прес-конференції викладачу рекомендовано дозволити здобувачам використання ШІ для підготовки доповідей та мультимедійних презентацій. Однак, викладач повинен оцінити зміст доповідей здобувачів та їх виступ за ступенем засвоєння матеріалу, а не спосіб їх створення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тараненко Г.Г. Методика викладання у вищому навчальному закладі: навчально-методичний посібник. Мелітополь: ФО-П Однорог Т.В., 2017. 202 с.
2. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 37-38. Ст. 2004.
3. Концепція трансформації системи військової освіти: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 15.12.1997 р. № 1410. (у редакції від 28.09.2024.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1410-97-%D0%BF#Text>.
4. Діденко О.В. Особливості змісту і розвитку професійної компетентності офіцерів Державної прикордонної служби України на оперативному рівні військової освіти. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України*. Серія: Педагогічні науки. 2022. № 4 (31). URL: <https://dpspace.nadpsu.edu.ua/bitstream/123456789/2528/1/1.14.pdf>.
5. Нежива О.М. SMART – освіта у навчальному просторі сьогодення. *Наукові записки*. Серія: Педагогічні науки. 2021. № 194. С. 37–40.
6. Лук'янова Ю.М., Комарь В.І. На шляху до смарт-освіти. Теорія та методика навчання (з галузей знань). *Інноваційна педагогіка*. 2020. Випуск 20. Т. 3. С. 7–10.
7. Форми організації навчального процесу у вищій школі. URL: https://learn.ztu.edu.ua/pluginfile.php/402213/mod_resource/content/1/%D0%9B%D0%B5%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%8F%202.pdf.
8. Стинська В.В. Методика викладання у вищій школі: навчальний посібник. Івано–Франківськ, 2022. 180 с.
9. Види семінарів, вимоги до їх організації та проведення. URL: <https://vseosvita.ua/library/embed/00191d-524c.docx.html>.
10. Вітюк В.В. Семінарське заняття як одна з форм навчання української мови в сучасному виші. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Філологія. Соціальні комунікації. 2020. Т. 31 (70). № 1. Ч. 1. URL: http://philol.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/1_2020/part_1/6.pdf.

УДК 351.74:004.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.21>

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ МЕТОДИ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Демчук Т.І.,*доктор філософії з галузі знань 08 «Право»,**доцент кафедри конституційного,**адміністративного та фінансового права**Чернівецького навчально-наукового юридичного інституту*

ORCID: 0000-0002-0955-1816

Демчук Т.І. Інформаційно-аналітичні та організаційні методи правоохоронної діяльності.

Вказується, у контексті глобалізаційних процесів, міжнародної інтеграції та швидких трансформацій у галузі безпеки перед правоохоронними структурами постають нові виклики щодо результативності, швидкості реагування та відкритості їхньої роботи. За умов зростання злочинності, розширення діяльності організованих і міжнародних кримінальних угруповань, а також виникнення нових видів протиправних дій, особливо в цифровій сфері, актуалізується необхідність впровадження інноваційних управлінських стратегій, що ґрунтуються на комплексному використанні аналітично-інформаційних та організаційних інструментів.

У статті розглядаються сучасні інформаційно-аналітичні та організаційні методи, що застосовуються у правоохоронній діяльності України в умовах трансформації системи безпеки, впровадження європейських стандартів правопорядку та зростання рівня суспільних викликів. Інформаційно-аналітична складова діяльності правоохоронних органів визначається як комплекс взаємопов'язаних заходів зі збору, перевірки, систематизації, обробки, аналізу та збереження даних, необхідних для формування обґрунтованих управлінських рішень, своєчасного реагування на правопорушення та розробки ефективних стратегій протидії злочинності. Значну увагу приділено використанню сучасних інформаційних технологій, автоматизованих баз даних, систем штучного інтелекту, геоінформаційних ресурсів та кримінологічного аналізу як інструментів підвищення результативності діяльності поліції, прокуратури, ДБР та інших суб'єктів сектору безпеки. Організаційні методи розглядаються як комплекс управлінських рішень, що охоплюють планування, координацію, контроль та оцінку ефективності службової діяльності, забезпечують упорядкування роботи, раціональний розподіл ресурсів, розвиток міжвідомчої взаємодії та дотримання принципів законності й прозорості. Результати дослідження можуть бути використані для формування стратегічних планів, вдосконалення нормативно-правового регулювання та підвищення ефективності функціонування правоохоронних структур в умовах сучасних загроз національній безпеці.

Ключові слова: правоохоронна діяльність; інформаційно-аналітичні методи; організаційні методи; прогнозування злочинності; геоінформаційні системи; управління правоохоронними органами; планування; координація; контроль; оперативно-розшукова діяльність.

Demchuk T.I. Information-analytical and organizational methods of law enforcement activities.

It is indicated that in the context of globalization processes, international integration and rapid transformations in the field of security, law enforcement agencies are facing new challenges in terms of effectiveness, speed of response and openness of their work. In the context of increasing crime, the expansion of the activities of organized and international criminal groups, as well as the emergence of new types of illegal actions, especially in the digital sphere, the need to implement innovative management strategies based on the integrated use of analytical, information and organizational tools is becoming more urgent.

The article examines modern information-analytical and organizational methods used in the law enforcement activities of Ukraine under the conditions of security system transformation, the introduction of European standards of law and order, and the growing level of societal challenges. The information-analytical component of law enforcement activity is defined as a set of interrelated measures for collecting, verifying, systematizing, processing, analyzing, and storing data necessary for the formation of well-founded managerial decisions, timely response to offenses, and the development of effective crime prevention strategies. Considerable attention is paid to the use of modern information technologies, automated databases, artificial intelligence systems,

geoinformation resources, and criminological analysis as tools to improve the effectiveness of the police, prosecutor's office, the State Bureau of Investigation, and other entities within the security sector. Organizational methods are considered as a set of managerial decisions covering planning, coordination, control, and performance evaluation of official activities, ensuring orderly work, rational allocation of resources, development of interagency cooperation, and adherence to the principles of legality and transparency. The results of the study can be used to develop strategic plans, improve regulatory frameworks, and enhance the efficiency of law enforcement agencies in the context of modern national security threats.

Key words: law enforcement activities; information and analytical methods; organizational methods; crime forecasting; geographic information systems; law enforcement management; planning; coordination; control; operational and investigative activities.

Сучасні процеси глобалізації, інтеграції та динамічних змін у сфері безпеки висувають перед правоохоронними органами нові вимоги щодо ефективності, оперативності та прозорості їхньої діяльності. В умовах зростання рівня злочинності, поширення організованих та транснаціональних злочинних груп, а також появи нових форм правопорушень, зокрема у сфері кіберзлочинності, зростає потреба у використанні сучасних управлінських підходів, заснованих на комплексному застосуванні інформаційно-аналітичних та організаційних методів.

Тому, Указом Президента України «Про єдину комп'ютерну інформаційну систему правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю» від 31.01.2006 № 80/2006 було запроваджено «створення Єдиної комп'ютерної інформаційної системи правоохоронних органів із питань боротьби зі злочинністю. Єдиний інформаційний простір правоохоронних органів включає в себе такі технічні елементи, як бази та банки даних, технології їх ведення та використання, інформаційно-телекомунікаційні системи та мережі» [7, с. 145]. Адже, інформаційно-аналітична та організаційна діяльність зазначених органів виступає основою для формування ефективних рішень у сфері правоохоронної діяльності, оскільки передбачає систематичний збір, перевірку, аналіз і використання відомостей, що відображають стан правопорядку та тенденції його змін. Розвиток цифрових технологій, впровадження автоматизованих баз даних, геоінформаційних систем, інструментів прогнозування аналітики та штучного інтелекту створюють нові можливості для оперативного виявлення правопорушень, прогнозування ризиків і запобігання кримінальним проявам.

Водночас організаційні методи, які охоплюють планування, координацію, контроль і регулювання діяльності правоохоронних органів, забезпечують впорядкування роботи, підвищення рівня міжвідомчої взаємодії, оптимізацію використання матеріальних і кадрових ресурсів.

Ефективне поєднання цих двох груп методів дозволяє створити цілісну систему управління правоохоронною діяльністю, яка відповідає сучасним викликам та сприяє підвищенню рівня безпеки громадян. Особливої актуальності набуває вивчення міжнародного досвіду та можливостей його адаптації до вітчизняних умов, що дозволяє впроваджувати передові практики і забезпечувати відповідність діяльності правоохоронних органів України міжнародним стандартам.

Постановка проблеми. Попри постійний розвиток інформаційних технологій та реформування правоохоронної системи України, ефективність застосування інформаційно-аналітичних та організаційних методів у практичній діяльності залишається обмеженою. Існує низка проблем, які знижують результативність роботи органів правопорядку та ускладнюють виконання завдань із забезпечення безпеки громадян. Серед ключових проблем можна виокремити фрагментарність та недостатню інтеграцію відомчих інформаційних ресурсів, що призводить до дублювання інформації, втрати її актуальності та затримок у передачі даних між підрозділами. Обмежена технічна сумісність програмних комплексів різних правоохоронних структур ускладнює оперативний обмін даними та використання аналітичних інструментів у режимі реального часу. Також спостерігається недостатній рівень підготовки персоналу до роботи з сучасними аналітичними системами, що зумовлює поверхневий аналіз даних та знижує якість управлінських рішень. Проблемним залишається питання організаційної взаємодії між правоохоронними органами різного рівня та підпорядкування, особливо у випадках, коли необхідна швидка координація дій на міжрегіональному чи міжнародному рівнях. Низький рівень стандартизації процедур планування, контролю та оцінки результативності призводить до відмінностей у підходах різних підрозділів, що негативно впливає на узгодженість та ефективність загальної системи.

Крім того, існують виклики, пов'язані з кіберзахистом відомчих інформаційних ресурсів, адже зростає ризик несанкціонованого доступу до баз даних і використання конфіденційної інформації у злочинних цілях. У сукупності ці фактори вимагають розробки та впровадження комплексних заходів, спрямованих на інтеграцію інформаційних систем, удосконалення підготовки кадрів, стандартизацію організаційних процедур та впровадження новітніх технологій у сфері аналітичної роботи.

Мета дослідження полягає у комплексному аналізі сутності, змісту та практичного застосування інформаційно-аналітичних і організаційних методів у діяльності правоохоронних органів України, визначенні їх ролі у підвищенні ефективності управління у сфері забезпечення правопорядку, виявленні проблем та розробленні пропозицій щодо вдосконалення цих методів з урахуванням сучасних викликів безпеки та міжнародного досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти досліджуваної проблематики на загальнотеоретичному рівні досліджувалися рядом вітчизняних науковців, зокрема: В. Авер'янова, Б. Андрушківа, О. Бандурки, О. Бойченка, М. Водька, В. Баратюк, О. Березенський, О. Виноградов, Л. Герасименко, Г. Горбенко, С. Демидюк, О. Заєць, Ю. Кардашевський, М. Карчевський, Г. Катамадзе, М. Корнієнко, О. Користін, А. Мовчан, В. Некрасов, А. Тимошин, О. Тихонова, О. Фаріон, І. Федчак, Г. Форос, А. Ханькевич, В. Шендрик, С. Єсімова, В. Журавля, В. Захарова, Р. Калюжного, Ю. Комісарчука, В. Ліпкана, О. Логінова, Є. Лук'янчикова, М. Мартинова, А. Марущака, О. Пахомова, В. Пашка, Т. Писаревської, В. Середи, В. Хахановського, В. Шамрая, В. Шепітька, І. Шинкаренка та ін.

Виклад основного матеріалу. Інформаційно-аналітичні та організаційні методи правоохоронної діяльності утворюють взаємодоповнювальну систему, в якій дані трансформуються у знання, а останні – в керовану дію. Ядром цієї системи є інтелектуально-орієнтована модель діяльності правоохоронних органів, яка передбачає пріоритет аналітики у визначенні оперативних і стратегічних рішень, розподілі ресурсів та оцінюванні ризиків. Аналітичний цикл включає декілька етапів, зокрема ідентифікації проблеми, збирання та верифікації даних, їх інтеграції в єдине інформаційне середовище, багатовимірний аналіз, візуалізації результатів, формування рекомендацій і моніторингу ефективності виконання.

У практичному вимірі джерелами даних виступають відомчі реєстри, оперативно-розшукові матеріали, повідомлення громадян, відкриті дані, матеріали адміністративного нагляду, а також міжнародні канали комунікації, зокрема системи Інтерполу для швидкого обміну відомостями щодо осіб, документів і предметів, що перебувають у розшуку. Для забезпечення якості даних із зазначених систем критичною є стандартизація форматів запису, уніфікація класифікаторів подій та суб'єктів, а також процедури очищення, адже саме від точності вихідної інформації залежить валідність подальших висновків.

В умовах сьогодення результати аналітичних досліджень мають значну важливість для оцінки рівня законності, прогнозування криміногенної ситуації, пошуку осіб та засобів, які використовувалися для скоєння злочинів. Продукти аналітичної роботи все частіше застосовуються для стратегічного планування, що підвищує ефективність та оптимізує діяльність правоохоронних органів та їхнього персоналу [1].

На думку В.М. Варненка «інформаційно-аналітична діяльність є специфічним різновидом інтелектуальної, розумової діяльності людини, у ході якої внаслідок певного алгоритму послідовних дій з пошуку, накопичення, зберігання, обробки, аналізу первинної інформації утворюється нова, вторинна аналітична інформація у формі аналітичної довідки, звіту, огляду, прогнозу тощо» [2, с. 14]. Поруч із тим, С.В. Мазурик дотримується схожої думки, та визначає інформаційно-аналітичну діяльність як «вид соціальної діяльності, що полягає у роботі з інформацією з використанням сукупності логічних, математичних та інших прийомів, результатом якої є створення унікального інтелектуального інформаційного продукту, товару чи засобу» [3]. Варто погодитись із думкою В. Р. Білої, яка зазначає про «доцільність виокремлювати деякі властивості правової форми аналітичної діяльності, яка за своїм змістом є управлінським рішенням про наявність порушень чинного законодавства» [4, с. 66].

Таким чином, інформаційно-аналітична діяльність, будучи різновидом інтелектуальної роботи та формою управлінського рішення, безпосередньо інтегрується в процес інформаційного забезпечення оперативно-розшукових заходів, що є ключовим етапом у виявленні, запобіганні та розслідуванні кримінальних правопорушень.

Водночас, О.М. Бандурка констатує «виявлення, запобігання і розслідування злочинів неможливі без попереднього отримання інформації про повне і всебічне висвітлення діяльності суб'єкта правопорушення, що слугує запорукою успішного припинення його протиправної поведінки. Така діяльність у правоохоронній системі являє собою процес інформаційного забезпечення оперативно-розшукової діяльності у протидії злочинності» [5, с. 281]. Є.Д. Лук'янчиков інформаційне забезпечення розглядає як «загальний метод організації тієї чи іншої діяльності та як процес, пов'язаний з отриманням (збиранням), переробкою, використанням та збереженням інформації, яка відображає реальні явища, події, факти тощо» [6, с. 111].

Враховуючи вище зазначені думки науковців, можна виокремити, що методичне ядро аналітики становлять інструменти описової статистики, часових рядів, просторового аналізу, ризик-орієнто-

ваного моделювання середовища, соціально-мережевого аналізу для виявлення ключових вузлів злочинної взаємодії, а також кримінологічні «скрипти», що реконструюють типові етапи вчинення правопорушення.

Тому, інформаційно-аналітичні методи умовно можна поділити на три види: перший, відповідає за збір та обробку інформації, зокрема використання баз даних, автоматизованих систем обліку, оперативної інформації; другий, за аналіз даних, тобто за застосування статистичних методів, кримінологічного аналізу, прогнозування тенденцій злочинності; третій, за інформаційні технології використання програмно-аналітичних комплексів (наприклад, ЄРДР, «Інтерпол»), геоінформаційних систем для картографування злочинів.

Далі, варто зупинитись на аналізі організаційних методів правоохоронної діяльності. Останні являють собою цілісну систему управлінських прийомів і способів, спрямованих на забезпечення чіткого функціонування органів правопорядку, ефективну координацію їх взаємодії та досягнення визначених завдань у сфері забезпечення правопорядку і безпеки. Їх сутність полягає в упорядкуванні службових процесів, раціональному використанні ресурсів, підтриманні дисципліни та узгодженості дій між різними структурними підрозділами, як у межах одного відомства, так і на міжвідомчому та міжнародному рівнях.

На думку, В.Б. Дзюндзюк, Р.В. Миронюк організаційними методами є: «планування, координації діяльності, вироблення рішень, інструктування, інформаційного забезпечення, організації виконання й контролю за виконанням, роботи з кадрами апарату» [8, с. 103–105].

Враховуючи наведений підхід до класифікації організаційних методів, доцільно детальніше розглянути кожен із них, починаючи з планування як базового інструменту управління правоохоронною діяльністю.

Одним із ключових напрямів організаційних методів є планування, яке включає визначення цілей, завдань, часових рамок та ресурсного забезпечення заходів у сфері протидії злочинності та підтримання громадського порядку. Воно може бути стратегічним, тактичним або оперативним, яке спрямоване на формування комплексних програм діяльності, враховуючи наявні ризики, криміногенну ситуацію та пріоритети державної політики у сфері безпеки.

Наступним, важливим компонентом, є регламентація діяльності правоохоронних органів, яка реалізується через розроблення та впровадження стандартних операційних процедур, наказів, інструкцій і положень, що встановлюють порядок виконання завдань, взаємодії підрозділів і використання ресурсів. Регламентовані процедури забезпечують єдність підходів, передбачуваність управлінських рішень і чіткість виконання службових та/або посадових обов'язків зазначеними органами.

Третім є координація дій, що є одним із базових організаційних методів, який полягає у налагодженні ефективної взаємодії між підрозділами різного рівня, а також між різними правоохоронними структурами, включаючи Національну поліцію, прокуратуру, Службу безпеки України, Державну прикордонну службу та інші органи. Координаційні заходи передбачають обмін оперативною інформацією, узгодження спільних операцій, проведення спільних нарад та тренувань, що підвищує узгодженість дій та ефективність реагування на правопорушення.

Контроль і моніторинг службової діяльності забезпечують дотримання встановлених стандартів, виконання планів та своєчасне коригування дій у разі виявлення недоліків. Він реалізується через внутрішні інспекції, аудит, оцінювання результативності підрозділів та індивідуальної діяльності працівників. Моніторинг дозволяє своєчасно виявляти проблемні аспекти, попереджати зловживання та підвищувати загальний рівень службової дисципліни.

Організаційні методи включають і систему кадрового управління, що охоплює добір, порядок, ротачію та підвищення кваліфікації кадрів. Вона спрямована на формування професійного, дисциплінованого та мотивованого особового складу, здатного ефективно виконувати покладені завдання. До цього блоку належить також застосування механізмів стимулювання, заохочення та дисциплінарної відповідальності.

Окреме місце займає міжвідомча та міжнародна взаємодія, яка дозволяє інтегрувати національні правоохоронні органи у глобальну систему безпеки. Це реалізується через обмін інформацією з міжнародними організаціями, такими як Інтерпол та інші, участь у спільних операціях, використання міжнародних аналітичних платформ і баз даних.

Загалом організаційні методи створюють управлінську основу для реалізації оперативно-службових та інформаційно-аналітичних заходів. Їх ефективне застосування визначає здатність правоохоронної системи адекватно реагувати на динамічні виклики безпеці, забезпечувати громадський порядок та дотримання законності.

Проте, важливо враховувати ризик похибок організаційних методів правоохоронної діяльності, адже за допомогою технічних засобів збирання та обробки інформації мають застосовуватися з оцін-

кою похибок, перевіркою на упередженість та супроводжуватися управлінськими запобіжниками, аби аналітика не підміняла правову оцінку та не створювала дискримінаційних практик. Водночас, організаційний блок методів повинен забезпечує перетворення аналітичних висновків на узгоджені управлінські рішення, зокрема: планування, координація між підрозділами і відомствами, регламентація процесів, контроль і зворотний зв'язок.

Орієнтиром для цього є підходи доказово-орієнтованої поліції, що вимагають підкріплювати практики емпіричними даними та оцінювати їх вплив на безпеку, довіру громади й права людини.

Загалом, ефективне застосування організаційних методів у поєднанні з інформаційно-аналітичними інструментами дозволяє правоохоронним органам забезпечувати високу результативність роботи, гнучко реагувати на зміни оперативної обстановки та впроваджувати найкращі практики управління у сфері безпеки.

Висновки. Інформаційно-аналітичні та організаційні методи становлять взаємопов'язану систему, яка забезпечує комплексний підхід до управління правоохоронною діяльністю. Зокрема, інформаційно-аналітичні методи виступають інструментом отримання, опрацювання та інтерпретації даних, необхідних для прийняття ефективних управлінських рішень, своєчасного реагування на криміногенні загрози та формування прогнозів розвитку ситуації у сфері безпеки. Їх застосування сприяє підвищенню рівня обґрунтованості оперативних і стратегічних дій, а також оптимізації використання наявних ресурсів.

Організаційні методи, у свою чергу, створюють управлінське підґрунтя для реалізації інформаційно-аналітичних процесів, забезпечуючи належний рівень планування, координації, контролю та кадрового забезпечення. Їх ефективність безпосередньо залежить від якості внутрішньої регламентації, чіткості взаємодії між підрозділами та рівня професійної підготовки особового складу.

Синергія інформаційно-аналітичних і організаційних методів дає змогу сформувати адаптивну, гнучку та результативну модель правоохоронної діяльності, здатну оперативно реагувати на зміни криміногенної ситуації, впроваджувати сучасні технології та інтегрувати найкращі практики міжнародного досвіду. Такий підхід сприяє не лише підвищенню ефективності протидії злочинності, але й зміцненню довіри суспільства до правоохоронних органів та утвердженню принципів верховенства права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Биков І.О. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності слідчих та оперативних підрозділів у боротьбі з економічними злочинами. *Право і суспільство*. № 1. 2024. Т. 2. С. 392–396. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2024/1_2024/part_2/61.pdf.
2. Варенко В.М. Інформаційно-аналітична діяльність : навч. посіб. Київ, Університет «Україна», 2014. 417 с. URL: <https://kjourn.pnu.edu.ua/wp-content/uploads/sites/54/2018/04/%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C.pdf>.
3. Мазурик С. Інформаційно-аналітична діяльність органів прокуратури. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. № 5, Т. 2. С. 56–59. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2016_5%282%29__15.
4. Біла В.Р. Форми аналітичної діяльності правоохоронних органів. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2018. Вип. 1–2. С. 61–67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/muvnudp_2018_1-2_15.
5. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність. Частина I: підручник Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.
6. Лук'янчиков Є.Д. Методологічні засади інформаційного забезпечення розслідування злочинів: монографія. К.: Над. акад. внутр. справ України, 2005. 320 с.
7. Петровський О. Проблемні питання формування єдиного інформаційного простору правоохоронних органів. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 8. С. 145–148. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2017_8_31.
8. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. та ін. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.

УДК 342.95(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.22>

ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ

Діміч А.В.,

доктор юридичних наук, доцент,

співробітник Національної академії СБ України

ORCID: 0000-0002-8319-4351

Діміч А.В. Проблеми та шляхи удосконалення військової освіти в Україні під час російсько-української війни.

У цій статті розглядається розвиток військової освіти в Україні у сучасний драматичний період. Автором статті визначено систему військової освіти в Україні у період окупаційно-геноцидної війни РФ проти України, охарактеризовано проблемні питання у цій сфері, запропоновано шляхи удосконалення цієї проблематики, а також сформульовано окремі зміни до чинного законодавства України відповідно до стандартів НАТО і викликів часу.

Акцентовано увагу на необхідності безперервного навчання з міжнародного гуманітарного права для офіцерського складу, що відображено у наказі регулярного проходження відповідних курсів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Визначено, що повномасштабне вторгнення, безжалісна інформаційна боротьба також посилила роль ефективного державного управління та адекватне реагування на сучасні виклики, загрози та логістичні маневри, оскільки це екзистенційна війна України з Російською Федерацією на виживання, адже наш сусід вічний та агресивний.

Розглянуто також досвід Республіки Польщі, яка значно покращила систему військової логістики, що стало можливим завдяки реформам у військовій освіті. Зокрема, було впроваджено програми з управління оборонними ресурсами та військовою логістикою за стандартами НАТО, а також навчання офіцерів у сфері логістичного планування та забезпечення бойових дій. З'ясовано, що для України цей напрям є важливим, оскільки ефективно управління військовими ресурсами та логістичне забезпечення операцій – один із ключових факторів успіху в сучасній війні.

Запропоновано відновити строковий призов на військову службу громадян України з 18 років без використання їх в бойових діях, також замінивши військових із бойовим досвідом на охоронну військових і стратегічних об'єктів, посилення оборони з Російською Федерацією та Республікою Білорусь шляхів і об'єктів логістики, штабів, воєнні склади, розмінування, та ін., тим самим мати підготовлений резерв для призову в Збройні Сили України після 2,5 років, адже агресивний сусід залишається. У цій науковій статті констатовано, що гарантом суверенітету та безпеки України є Збройні Сили України, сучасна, технологічна, професійно підготовлена, сильна і вмотивована армія.

Ключові слова: правове регулювання, суб'єкти, військова освіта, компетенція, державна безпека, логістика, етичне та технологічне лідерство, національна безпека, забезпечення, воєнний стан, стандарти НАТО.

Dimich A.V. Problems and ways to improve military education in Ukraine during the russian-ukrainian war.

This article examines the development of military education in Ukraine during the current dramatic period. The author of the article defines the system of military education in Ukraine during the period of the occupation-genocidal war of the Russian Federation against Ukraine, characterizes problematic issues in this area, suggests ways to improve this issue, and also formulates certain changes to the current legislation of Ukraine in accordance with NATO standards and the challenges of the time.

Attention is focused on the need for continuous training in international humanitarian law for officers, which is reflected in the order to regularly complete relevant training, retraining, and advanced training courses.

It is determined that the full-scale invasion, ruthless information warfare also strengthened the role of effective public administration and adequate response to modern challenges, threats and logistical maneuvers, since this is an existential war of Ukraine with the Russian Federation for survival, because our neighbor is eternal and aggressive.

The experience of the Republic of Poland, which has significantly improved the military logistics system, which was made possible by reforms in military education, is also considered. In particular, programs were implemented for the management of defense resources and military logistics according

to NATO standards, as well as training of officers in the field of logistical planning and combat support. It was found that this direction is important for Ukraine, since effective management of military resources and logistical support of operations is one of the key factors of success in modern warfare.

It is proposed to restore the mandatory conscription of Ukrainian citizens from the age of 18 without using them in combat operations, also replacing military personnel with combat experience with the protection of military and strategic facilities, strengthening the defense of roads and logistics facilities, headquarters, military depots, demining, etc., with the Russian Federation and the Republic of Belarus, thereby having a prepared reserve for conscription into the Armed Forces of Ukraine after 2.5 years, because the aggressive neighbor remains. This scientific article states that the guarantor of Ukraine's sovereignty and security is the Armed Forces of Ukraine, a modern, technological, professionally trained, strong and motivated army.

Key words: legal regulation, subjects, military education, competence, state security, logistics, ethical and technological leadership, national security, provision, martial law, NATO standards.

Постановка проблеми. Розвиток військової освіти в Україні є одним із пріоритетів національної військової реформи. Фундаментальним і стратегічно важливим завданням реформування Збройних Сил України (далі – ЗСУ) та розвитку системи військової освіти є всебічний розвиток підготовки військових фахівців, що відповідає сучасним викликам, які стоять перед ЗСУ, зокрема на шляху євроатлантичної інтеграції та відповідності стандартам і процедурам. У той час, як здійснюються усі аспекти оборонної діяльності держави, важливим питанням є також формулювання та реалізація національної політики щодо забезпечення військової освіти [5, с. 2]. Також шляхи удосконалення військової освіти є і складовою національної безпеки України та зміцнення системи оборони країни відповідно до європейських принципів і стандартів у цілому.

Сучасна військова кадрова політика орієнтована на створення умов для гарантованого та якісного комплектування Збройних Сил України (ЗС України) підготовленим та вмотивованим персоналом, спроможним виконувати завдання за призначенням [17]. Тому підтвердження цього і є актуальність тематики цієї наукової роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зокрема, істотний вклад у розв'язання цієї проблематики здійснили такі знані науковці як В. Артамощенко, Д. Вітер, А. Жиздюк, Н. Вавілова, А. Сиротенко, М. Орел, О. Клочко, О. Котляренко, Р. Невзоров, В. Севрук, Л. Голопатюк, В. Литовченко, М. Хилько та інші. Проте, проблемні питання у зазначеній сфері постійно потребують наукових рішень, особливо у період російсько-української війни.

Однак зазначені джерела відображали здебільшого дослідження сутності принципів стратегічних комунікацій у військовій сфері, що потребувало адаптації зазначених принципів до сфери публічного управління, їх доповнення й обґрунтування.

Метою статті є проаналізувати систему військової освіти в Україні у сучасний період, виокремити проблемні питання у цій сфері та запропонувати інновації з цієї проблематики під час війни неспровокованого широкомасштабного вторгнення 24 лютого 2022 р. рф в Україну.

Виклад основних положень. У 20-му столітті, особливо після Другої світової війни, концепція людського капіталу набула різних форм, коли популяризували ідею про те, що інвестиції в освіту, охорону здоров'я та підготовку робітників є критично важливими економічними витратами. У цю епоху відбулося значне розширення доступу до вищої освіти та охорони здоров'я, чому сприяло зростаюче переконання, що здорова, освічена робоча сила необхідна для національного процвітання та конкурентоспроможності. Уряди у всьому світі почали виділяти значні кошти на системи державної освіти, вищої освіти та громадської охорони здоров'я, визнаючи, що вони є основою економічного зростання [10;11]. Можливо і сьогодні було б доречним запозичити досвід Другої світової війни і усім пересічним громадянам України хоча б одну годину на добу працювати на ОПК, особливо це стосується професійно-технічної освіти (зварювальники, слюсарі, електрогазозварники, столяри тощо), яку намагалися останнім часом применшити та обмежити. Також було б доречним запровадження початкової військової підготовки (старші 9-11 класи).

Так, у термінології НАТО спроможність (сараbility) це здатність створювати ефект шляхом використання інтегрованого набору аспектів, класифікованих як доктрина, організація, навчання, матеріальні засоби, розвиток лідерства, персонал, засоби та оперативна сумісність [16].

У формуванні професійної культури майбутнього офіцера важливу роль відіграють наступні нормативні документи НАТО: STANAG 6001 (мовна підготовка), Generic Officer PME Reference Curriculum, NATO Leadership Development Concept, Code of Conduct for NATO Personnel. Ці документи регулюють загальні принципи етичного лідерства, системи оцінювання професійної підготовки та міжнаціональної взаємодії. Стандарти НАТО не суперечать національним цінностям. Навпаки, вони сприяють поглибленню громадянської свідомості та розвитку у військовослужбовців почуття

відповідальності перед державою та народом. Патріотичне виховання в контексті НАТО передбачає поєднання глибокої поваги до демократичних принципів, прав людини та міжнародного військового права з національною історичною пам'яттю та героїзмом.

У межах освітньої інтеграції запроваджуються курси, що базуються на Generic Officer PME Reference Curriculum, які включають дисципліни з військової етики, права збройних конфліктів, лідерства, стратегічного мислення. Такі модулі не лише розширюють фахові знання, а й формулюють необхідні морально-вольові якості, критичне мислення та здатність до командної роботи в багатонаціональних операціях. Для ефективного формування професійної культури українських курсантів відповідно до стандартів НАТО необхідно здійснити системні зміни у навчальному процесі, вихованні та організаційній структурі військових вишів. Стандарти НАТО вимагають не лише знань, а й готовності до прийняття рішень у складних умовах, відповідальності, моральної зрілості та патріотизму. Необхідно впровадити орієнтацію на «офіцера-лідера», а не тільки на технократа чи адміністратора, практичні тренінги з прийняття рішень, кризового мислення, міжособистісної взаємодії, кейси, імітаційні модулі, що змушують курсантів самостійно мислити, а не просто відтворювати теорію. Впровадити загальну англійську підготовку (STANAG 6001) – обов'язкову для всіх курсантів, вивчення військової термінології англійською, проведення окремих навчальних модулів повністю англійською мовою, підготовку до міжнародних стажувань, участі в спільних навчаннях. Офіцер НАТО має бути не лише виконавцем, а й моральним авторитетом, здатним на рефлексію та власну ініціативу [22, с. 195-196]. Погоджуємося із даною тезою, що офіцер повинен володіти англійською мовою, бути етичним і технологічним лідером із високим рівнем патріотизму та доброчесності.

Слід зазначити, що саме інвестиції в людський капітал під час воєнного стану сприяють розвитку конкретних технічних навичок, які безпосередньо підтримують військові зусилля. Сюди входять інженерна справа, логістика та зв'язок, життєво важливі як для військової, так і для основної громадянської інфраструктури, що підтримує військові дії. Можуть бути створені програми швидкої підготовки та професійні курси для підвищення цих навичок серед робочої сили, гарантуючи, що нація зможе продовжувати ефективно функціонувати в умовах війни, відстоюючи суверенітет і державність. Крім того, охорона здоров'я стає більш помітним напрямом інвестицій у людський капітал в умовах воєнного стану, враховуючи підвищений ризик жертв та необхідність швидкого медичного реагування, відновлення втрат. Типовими заходами у відповідь є підвищення кваліфікації медичних працівників, розширення навчання невідкладної медичної допомоги для цивільного населення та інвестування в медичні дослідження, пов'язані з військовими та психологічними травмами.

Окрім цього війна підкреслила важливість різноманітних компетенцій, включаючи управління кризами, реагування на надзвичайні ситуації та координацію логістики. Ці навички стали життєво важливими не тільки для військовослужбовців, а й для цивільних осіб, оскільки громадам доводиться справлятися з переміщенням населення, пошкодженням інфраструктури та складнощами відновлення у середовищі, що роздирається війною [23, с. 102]. На думку автора, повномасштабне вторгнення, безжалісна інформаційна боротьба також посилила роль ефективного державного управління та адекватне реагування на сучасні виклики, загрози та логістичні маневри, оскільки це екзистенційна війна України з Російською Федерацією на виживання, адже наш сусід вічний та агресивний.

Система військової освіти (далі – СВО) є складником спеціалізованої освіти військового профілю, призначена для підготовки військових кадрів сектору безпеки і оборони та являє собою сукупність рівнів і ступенів освіти, кваліфікацій, освітніх програм, стандартів освіти, ліцензійних умов, військових закладів освіти та інших суб'єктів освітньої діяльності, учасників освітнього процесу, державних органів та органів військового управління сектору безпеки і оборони, а також нормативно-правових актів, що регулюють відносини між ними [12, с. 68].

М. Орел та О. Клочко вказують на те, що важливим напрямом у забезпеченні адаптації військової освіти відповідно до стандартів НАТО є вирішення важливих питань нормативно-правового характеру. До них належать дотримання прав і свобод людини, демократичний цивільний контроль над військовими, належне виконання планів щодо розподілу оборонного бюджету [1, с. 68].

Україна зазнає значних змін у ставленні до ґендерної тематики, активно впроваджується ґендерний підхід у сфері військової освіти. Досліджується перспектива розвитку, зокрема шляхи поліпшення доступу жінок до вищої освіти, підвищення ґендерної свідомості серед студентства та академічного персоналу, а також інтеграція ґендерних аспектів у навчальні програми та дослідницьку роботу. Для розв'язання цих проблем було прийнято ряд заходів, включаючи підвищення інтеграції ґендерних аспектів до всіх рівнів освітньої політики, запобігання фемінізації зайнятості в освітній сфері та подолання ґендерних стереотипів.

Також реалії спонукають до пошуків шляхів удосконалення вивчення гендерної тематики в освітньому просторі вищої ланки освіти. Серед таких рішень можемо виділити:

1) розширення спектру дисциплін гендерного контексту у циклі вибіркових дисциплін, формування навчальних дисциплін гендерної тематики з урахуванням спеціальності, тобто вузькогалузевих, задля поглибленого вивчення гендерної проблематики відповідно до професійної сфери, залучати здобувачів вищої освіти до наукової діяльності, спрямованої на дослідження гендерних проблем у світі та Україні;

2) проведення просвітницьких акцій, виховних заходів – інтерактивних, засобами інформаційних технологій, в онлайн-форматі, також з можливістю створення інформаційного продукту самими здобувачами;

3) створення умов гендерної рівності у самому ЗВО та забезпечення гендерної паритетності в освітньому процесі – приділення уваги психологічним аспектам розвитку здобувачів вищої освіти та систематичного його моніторингу, формування культури гендерної рівності серед викладачів ЗВО та керівництва, проведення превентивної діяльності щодо мобінгу, гендерної сегрегації, газлайтингу тощо, сприяння запобіганню латентних проявів гендерної нерівності;

4) стимулювання саморозвитку здобувачів вищої освіти через самоосвіту, неформальну освіту, участь в роботі або заходах громадських об'єднань тощо. Усі гендерні ініціативи повинні бути спрямовані на захист прав особистості, утверджувати політику толерантності та права на різноманіття, узгоджуватись із законодавством та його реалізацією у разі утисків особи, а також з урахуванням чинників традиційної культури та релігійної терпимості [24, с. 251- 252].

Для прикладу на сьогодні значна увага функціонування збройних сил приділена гендерній політиці ЗСУ. До такого нормативного документу віднесемо розпорядження КМУ від 12.08.2022 № 752-р «Про схвалення Державної стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року та затвердження операційного плану з її реалізації на 2022-2024 роки [18].

Як відмічають науковці, у нормативно-правових актах, які регулюють політику забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у військових формуваннях, необхідно чітко визначити мету і завдання такої політики, оскільки проблема забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків не може бути вирішена в принципі, зважаючи на фізіологічні особливості жінки і чоловіка, а збільшення чисельності жінок серед військовослужбовців не є завданням такої політики. Вивчати досвід реалізації політики забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у військових формуваннях варто на основі схожості економічних умов держав за значеннями основних показників комплектування посад військовослужбовців жінками, використовуючи метод порівняльної статистики. Враховуючи зовнішньополітичний стратегічний курс України на набуття членства в НАТО, насамперед доцільно вивчати означений досвід країн Італії та Хорватії [19].

Також в сучасний період було розв'язане питання гендерної рівності. Зокрема у 2018 році був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків під час проходження військової служби у ЗСУ та інших військових формуваннях» від 06.09.2018 № 2523-VIII [20] Зазначеним законом внесено зміни до низки положень Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» та до п. 269 Статуту внутрішньої служби ЗСУ. Цими змінами та доповненнями надано особам обох статей рівні можливості щодо укладення контракту на проходження військової служби, визначивши, що жінки можуть укладати контракт на проходження військової служби.

За даними Міноборони станом на 1 квітня 2024 року в лавах ЗСУ перебувало 67 285 жінок, з яких 47 569 – військовослужбовиці, а понад 5 тисяч жінок перебували на лінії зіткнення [21].

Водночас на думку О. Котляренка, функціональна модель вищих військових навчальних закладів має забезпечувати інтереси секторів безпеки і оборони, а не становити для них нові проблеми. Дослідник зазначає, що події 2014 року виявили суттєві недоліки у системі оборони України, що напряму залежить від військової освіти [2].

Зокрема, натовські практики акцентують увагу на необхідності безперервного навчання з Міжнародного гуманітарного права (далі – МГП) для офіцерського складу, що відображено у наказі регулярного проходження відповідних курсів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.

У ЗСУ поступово вводиться практика диференційованого вишколу залежно від посадових обов'язків: командири підрозділів вивчають правила планування операцій з урахуванням гуманітарно-правових ризиків, штабні офіцери – правову оцінку цілей та об'єктів, а військові юристи – порядок проведення внутрішніх розслідувань випадків порушення норм МГП та юридичне консультування командування [14]. Згідно з натовською моделлю, у зоні бойових дій повинні бути присутні офіцери юридичного забезпечення (LOAC (the Law of Armed Conflicts) advisors), які здійснюють превентивний правовий контроль планованих операцій.

Вивчення практик, особливо досвіду російсько-української війни, що застосовуються в країнах-членах НАТО, засвідчує, що інтеграція МГП у систему військової освіти відбувається на усіх

рівнях – від базового вишколу до навчання старшого офіцерського складу. Визначальними характеристиками таких моделей є: симуляційне навчання в умовах, наближених до реальних бойових дій; гнучкість програм з урахуванням специфіки сучасних гібридних та технологічних загроз; регулярна актуалізація курсів відповідно до оновлених міжнародних стандартів. Крім того, основною є міждисциплінарна практика – правові, етичні та оперативні компоненти разом підсилюють ефективність вишколу [15, с. 11].

Принагідно зазначимо, що ця модель отримала назву – «теорія потрійної спіралі» [25, с. 124]. Її змістом є розвиток моделі інноваційного розвитку, який був розпочатий в Англії та Голландії ще на початку XXI ст. професором університету Ньюкастла Г. Іцковіцею та професором амстердамського університету Л. Лейдесдорфом. Така система є моделлю для формування національних інноваційних систем. Насправді, ще жодна країна світу не має такої досконалої моделі, проте найбільший розвиток вона отримала у США, а її окремі елементи – у деяких розвинених країнах Західної Європи, Бразилії, Китаю та Японії.

Щодо інноваційного розвитку «модель потрійної спіралі» визначає взаємодію трьох інституцій (наука-держава-бізнес) на кожному етапі створення інноваційного продукту [26, с. 19]. Це динамічна модель між організаційних взаємодій, що виникає під час еволюції економіки та суспільства. Головні особливості цієї моделі полягають у тому, що: 1) для суспільства, заснованого на наукових знаннях, характерним є посилення ролі університетів у взаємодії з промисловим сектором та владою; 2) три інституції (університет-держава-бізнес) прагнуть тісної співпраці, при цьому інноваційна складова генерується з цієї взаємодії, а не з ініціативи держави; 3) на додаток до традиційних функцій, кожна із трьох інституцій частково бере на себе функції інших інституційних сфер. На практиці це виявляється у тому, що університети, займаючись освітою та науковими дослідженнями, роблять свій внесок у розвиток економіки через створення нових компаній в університетських інкубаторах. Відповідно, бізнес частково надає освітні послуги, а держава виступає як своєрідний підприємець та інвестор. У цій моделі провідне значення приділяється саме університетам, які перетворюються на підприємницькі університети або університети промислового типу (інноваційні університети), застосовуючи знання на практиці та вкладаючи результати у нові освітні дисципліни.

Важливим аспектом результативності взаємодії закладів освіти та бізнесу є класична модель успішного інноваційного розвитку – потрійна спіраль, де партнерами є держава, університети й підприємства. Учасники інноваційного процесу активно взаємодіють між собою шляхом обміну фінансовими, матеріальними та інтелектуальними ресурсами. Саме таке партнерство на сьогодні необхідне для інноваційного розвитку економіки України [27, с. 89].

В. Севрук підкреслює, що для цього Україні варто запозичувати досвід країн НАТО з їхніми принципами і підходами у військовій справі [3, с. 234].

С. Радзіковський виявляє концептуальні засади у підготовці фахівців у навчальних закладах країн-членів НАТО. Підготовка офіцерів містить професійну та спеціалізовану підготовку, що поєднує формальну та неформальну освіту. Професійна підготовка поділяється на дві підсистеми: професійно-технічну та розвиток професійних навичок. Професійно-технічна освіта має структуру, подібну до навчальних закладів НАТО [4, с. 67].

Так, наприклад, після вступу Республіки Польщі до НАТО система військової освіти зазнала суттєвих змін, спрямованих на інтеграцію з альянсом, впровадження стандартів НАТО та модернізацію підготовки військових кадрів [28, с. 3]. Основні напрями військової освіти в Польщі після вступу до НАТО включають:

- командно-штабна та оперативна підготовка. Значна увага приділяється навчанням офіцерів за стандартами НАТО, особливо щодо планування та управління військовими операціями. Особливий акцент зроблено на вивченні спільної тактики, стратегічного планування та оперативного мистецтва в рамках багатонаціональних військових місій. Застосуванні концепції «Joint Operations» (спільних операцій) та інтеграції сухопутних, повітряних, морських і спеціальних сил у єдину систему командування;

- військово-технічна освіта та інженерна підготовка. Розвиток сучасних технологій спричинив потребу в підготовці фахівців із високотехнологічних галузей, таких як: кібербезпека та інформаційні системи; управління безпілотними літальними апаратами (БПЛА) та новими видами озброєння; системи протиповітряної оборони та електронна війна;

- спеціальні операції та підготовка елітних підрозділів. Після вступу до НАТО Польща розвинула систему підготовки спецпідрозділів за зразком західних моделей. Сили спеціальних операцій (Wojska Specjalne) отримали більше уваги, а їхні програми навчання наблизилися до стандартів таких елітних підрозділів, як американський Delta Force або британський SAS;

- міжнародне військово-співробітництво та обміни. Значна частина підготовки польських офіцерів відбувається у взаємодії з країнами НАТО: військові навчаються у штабних коледжах США,

Великої Британії, Німеччини та Франції; польські військові академії пропонують навчальні програми для іноземних курсантів;

– адаптація цивільної освіти до військових стандартів. Після вступу до НАТО Польща реформувала військові академії, інтегрувавши їх у Болонську систему освіти, що дозволило отримувати подвійні дипломи – військовий та цивільний. Це підвищило мобільність випускників та сприяло їхній інтеграції у міжнародні військові структури.

Враховуючи досвід Республіки Польщі, основними напрямками розвитку та модернізації військової освіти в Україні, вбачаємо наступні: впровадження стандартів НАТО у військовій освіті; інтеграція цивільної та військової освіти; сучасні технології у військовій освіті; міжнародне військове співробітництво та навчальні обміни; підготовка сил спеціальних операцій і логістична освіта та управління ресурсами. Польща значно покращила систему військової логістики, що стало можливим завдяки реформам у військовій освіті. Було впроваджено програми з управління оборонними ресурсами та військовою логістикою за стандартами НАТО, а також навчання офіцерів у сфері логістичного планування та забезпечення бойових дій. Для України цей напрям є важливим, оскільки ефективно управління військовими ресурсами та логістичне забезпечення операцій – один із ключових факторів успіху в сучасній війні [29].

Підтримуючи дану тезу було б доречно відновити строковий призов на військову службу громадян України з 18 років без використання їх в бойових діях, також замінивши військових із бойовим досвідом на охорону військових і стратегічних об'єктів, посилення оборони з Російською Федерацією та Республікою Білорусь шляхів і об'єктів логістики, штабів, воєнні склади, розмінування, та ін., тим самим мати підготовлений резерв для призову в Збройні Сили України після 2,5 років, адже агресивний сусід залишається. Варто також констатувати, що гарантом суверенітету та безпеки України є Збройні Сили України, сучасна, технологічна, професійно підготовлена, сильна і вмотивована армія.

Нормативна система стандартів НАТО являє собою складну документаційну номенклатуру із стандартизації. Проте, її уважний аналіз дає підстави аргументовано стверджувати, що термін "стандарт НАТО", в інтерпретації розробників з Альянсу, за змістом має два значення: широке (для загального вжитку) – як сукупна узагальнена назва всього масиву документів із стандартизації НАТО та вузьке (професійно орієнтоване) – як відібраний з декількох кращий, тимчасово еталонний зразок практики, що визнаний таким в офіційно закріпленій формі та поширений серед країн-членів Північноатлантичного Альянсу для обов'язкового використання. Саме в другому, вузькому значенні й слід розуміти стандарти НАТО стосовно їх запровадження на національному рівні держав-членів і країн-партнерів (включаючи Україну). В західній інтерпретації воно найточніше за змістом тяжіє до розуміння як зразка найкращої практики, який після ретельного відбору й присвоєння йому офіційного статусу набуває характеру своєрідного технічного регламенту в конкретній області діяльності Альянсу. Саме в такому сенсі їх тлумачать українські військові експерти [6, с. 189; 8, с. 6; 9, с. 22].

Нормативно-правова база держав-членів НАТО у сфері освіти та підготовки офіцерів в якості основних документів встановлює політики і доктрини, які отримують подальший розвиток у системі директивних документів. Ця система регламентується ієрархією керівних документів-від MC 0458\3 "Політика НАТО: Освіта. Підготовка. Навчання та Оцінювання (Education, Training, Exercise and Evaluation Policy) (ETEE)", яка видається Військовим комітетом НАТО (Military Committee, MC), що встановлює цілі професійної військової освіти офіцера, спільний навчальний простір для навчання офіцерів і середовище професійної військової освіти офіцера до спільної директиви двох стратегічних командувань НАТО (Bi-Strategic Command, Bi-SCs) "Освіта та індивідуальна підготовка (E&ITD) 075-007 від 10 вересня 2015 року". Наведені керівні документи становлять базу для організації та провадження освітньої діяльності і підготовки як у навчальних закладах НАТО, так і в національних закладах держав – членів Альянсу (Центрів удосконалення/Centers Of Excellence) і партнерів НАТО [30].

Заклади військової освіти НАТО (далі – ЗВО НАТО) є унікальними військовими установами НАТО, які забезпечують стійку роботу з усіх аспектів військових підрозділів по всьому спектру операцій НАТО. Вони розробляють широкий спектр продуктів і послуг для країн НАТО та інших замовників на основі річної робочої програми (Programme of Work) (POW), скоординованої зі штаб-квартирою SACT та схваленої Керівним комітетом (Steering Committee (SC) NATO. ЗВО НАТО відрізняються цим, а також забезпечують навчання НАТО спеціально для спільних і комбінованих багатонаціональних підрозділів, включаючи підготовку до виконання місії [7, с. 16].

Для сприяння освіти та навчанню (E&T), які відображають оперативні потреби НАТО відповідно до політичного та військового керівництва, ЗВО НАТО застосовують глобальну структуру програмування НАТО, зазначену в Директиві Bi-SC 75-2 про освіту та навчання.

Варто зазначити, що ЗВО НАТО застосовують модель системного підходу до навчання (System Approach to Training) (SAT) для аналізу, проектування, розробки, впровадження та оцінки існуючих (включаючи курси з джерел НАТО) або нових курсів (СОП 301) [30].

Загалом бойова підготовка має шість етапів, які визначають основні вимоги до цілей, завдань та пріоритетних напрямів підготовки, що дає змогу проводити навчання й виконувати завдання за призначенням частини (підрозділу). До них входять:

1. Визначення переліку бойових спроможностей, які військові частини (підрозділи) мають набути (підвищити або підтримувати) для виконання завдань за призначенням.
2. Визначення та складання переліку завдань, необхідних для кожного підрозділу (частини).
3. Планування індивідуальної та колективної підготовки, виділення сил і засобів для проведення спільних (міжвидових) тренувань, визначення черговості їхнього проведення, відповідальних виконавців та обсягу необхідних ресурсів.
4. Реалізація підготовки за визначеними стандартами, у тому числі спільної (міжвидової) підготовки, облік успішності виконання слухачами навчальних завдань та проведення проміжного (поточного) оцінювання професійного рівня слухачів.
5. Збір та узагальнення результатів вступного, проміжних підготовчих оцінювань та підсумкового оцінювання (атестації) на основі стандартів підготовки.
6. Підготовка та подання пропозицій щодо вдосконалення (уточнення) переліку навчальних завдань для Збройних Сил України [13].

Варто констатувати, що досвід російсько-української війни показав: роль дронів-камікадзе, дронів розвідників, комбіновані удари дронів і ракет, бої малими групами, FPV-дрони на оптоволонні тощо.

Варто зазначити, що Міністерство оборони України планує розпочати сертифікацію національної військової освіти за стандартами НАТО з 1 вересня 2026 року, враховуючи досвід російсько-української війни.

Сертифікація національної військової освіти за стандартами НАТО передбачає такі кроки: започаткування спільних навчань; запровадження спільної підготовки з іншими складовими Збройних Сил України на основі єдиної концепції та плану, під єдиним керівництвом та починаючи з оперативного рівня військової підготовки; створення інтегрованої та уніфікованої системи підготовки; інтенсивну підготовку сил оборони на стратегічному та оперативному рівнях; підготовку особового складу сил оборони на тактичному рівні за єдиною навчальною програмою; застосування принципу «навчання протягом усієї військової кар'єри»; відповідність військової підготовки до стандартів освіти та підготовки НАТО [14].

Однак сучасний стан військової освіти, зокрема вищої військової освіти, темпи та глибина трансформації системи військової освіти ускладнюють реалізацію соціальної, національної та інтегрованої моделі розвитку особистісних компетентностей, яка є перспективною для Збройних Сил України та інших складових Сил безпеки і оборони.

Подальший розвиток системи військової освіти стримується низкою важливих факторів, серед яких:

- 1) Недостатнє аналітичне та інформаційне забезпечення для ефективного управління системою військової освіти та реалізації проєктів і рішень.
- 2) Невідповідність змісту підготовки військових фахівців досвіду їх застосування у бойовій та оперативній підготовці військ, миротворчих операціях, регіональних конфліктах і війнах.
- 3) Недостатня оптимізація мережі та навчальних підрозділів вищих військових навчальних закладів.
- 4) Неефективність інтеграційних процесів між військовою освітою та наукою.
- 5) Застаріла інфраструктура навчально-матеріальної бази, відсутність достатньої кількості сучасних тренажерних систем і комплексів.
- 6) Недостатнє фінансове забезпечення системи військової освіти.
- 7) Незавершеність перегляду нормативно-правової бази національної системи освіти та нормативних документів Міністерства оборони України з питань військової підготовки.
- 8) Низький престиж і мотивація військової служби та низький соціальний захист військовослужбовців [31].

Також для факторів стримування розвитку військової освіти в Україні можна віднести дефіцит логістичного забезпечення.

Важливо зазначити, що Міністерство оборони України планує розпочати сертифікацію національної військової освіти за стандартами НАТО з 1 вересня 2026 року [5, с. 5].

Сертифікація національної військової освіти за стандартами НАТО передбачає такі кроки:

1. Започаткування спільних навчань.

2. Запровадження спільної підготовки з іншими складовими Збройних Сил України на основі єдиної концепції та плану, під єдиним керівництвом та починаючи з оперативного рівня військової підготовки.

3. Створення інтегрованої та уніфікованої системи підготовки.

4. Інтенсивну підготовку сил оборони на стратегічному та оперативному рівнях.

5. Підготовку особового складу сил оборони на тактичному рівні за єдиною навчальною програмою.

6. Застосування принципу «навчання протягом усієї військової кар'єри».

7. Відповідність військової підготовки до стандартів освіти та підготовки НАТО [14].

Висновки. Підсумовуючи викладене та враховуючи реалії війни, пропонуємо відповідно до ст. 53 Конституції України зробити вищу освіту в Україні безкоштовною на повоєнний період, окрім комерційних ВУЗів.

Також рекомендовано окремі вижимки із зазначеного вище щодо покращення військової освіти в Україні, враховуючи російсько-українську війну:

– органам місцевого самоврядування в Україні дозволити фінансувати військові навчальні заклади, які знаходяться, в межах їх адміністративної території, що безпосередньо сприяє об'єднанню зусиль країни для боротьби з ворогом та єдності громадянського суспільства під час війни;

– передбачити вишкіл військовослужбовців з досвідом за прискореним курсом для підготовки офіцерського складу, якого так не вистачає на фронті та в тилу;

– налагодити вишкіл військових за кордоном, особливо практичної та тактичної підготовки, уникнувши постійних ракетно-шахедних обстрілів полігонів із боку підступного ворога;

– підготувати законопроект і у подальшому прийняти Закон України «Про передачу податків на доходи фізичних осіб безпосередньо у військові частини та військові навчальні заклади»;

– розробити разом із союзниками нову стратегію і тактику сучасної технологічної та гібридної війни, вивчаючи і враховуючи досвід російсько-української війни, привівши сертифікації військової освіти України відповідно до стандартів НАТО;

– постійно удосконалювати навчальні і спеціальні програми навчання в умовах підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації військовослужбовців, виходячи із викликів і особливостей сучасної війни;

– передбачити логістичне забезпечення для оновлення інфраструктури навчально-матеріальної бази ВНЗ, забезпечення сучасними тренажерами і комплексами за принципами країн НАТО;

– закріпити на законодавчому рівні умови підвищення престижу і мотивації військової служби, забезпечити гідний фінансовий і соціальний захист військовослужбовців.

Отже, воювати має вся країна, а не тільки армія. Усі повинні працювати на оборону країни, об'єднувати всі зусилля для захисту суверенітету України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Орел М.Г., Ключко О.А. (2022). Актуальні проблеми нормативно-правового забезпечення сектору безпеки й оборони у відповідності до стандартів НАТО. Публічне урядування, (3 (28), 67–72. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-10](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-10).
2. Котляренко О.П. (2019). Адаптація національного військового законодавства до стандартів країн-членів НАТО. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми (с. 101–103). Харків. DOI: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/17_05_2019/pdf/47.pdf.
3. Севрук В.А. (2022). Досвід країн-членів НАТО щодо професійної підготовки майбутніх офіцерів. Педагогіка формування творчої особистості у вищій і загальноосвітній школах, (84), 233–237. DOI: <https://doi.org/10.32840/1992-5786.2022.84.42>.
4. Радзіковський С. (2021). Концептуальні засади запровадження сучасної моделі бойової підготовки у сухопутних військах на основі стандартів НАТО. Збірник наукових праць Національної академії державної прикордонної служби України, 84(1), 65–85. Взято з https://periodica.nadpsu.edu.ua/index.php/military_tech/article/view/804/773.
5. Жиздюк Г.А. (2024) Адаптація військової освіти в Україні до стандартів НАТО: виклики та перспективи. Академічні візії. 29/2024. С. 1–12.
6. Невзоров Р.В. (2022) Стандарти НАТО з військової освіти як орієнтир для системи фахової підготовки до бойових польотів майбутніх льотчиків тактичної авіації. Військова освіта, № 2. (46), 2022. С. 188–195.
7. Гетьманчук А., Зарембо К., Фахурдінова М. (2019). Україна і стандарти НАТО: як влучити у "рухому ціль"? : дискусійна записка. Київ: Центр "Нова Європа". 16 с.
8. Голопатюк Л.С., Литовченко В.М. (2016). Стандарти Альянсу. Оборонний вісник. № 12. С. 4–9.

9. Хилько М. (2020). Питання сумісності та впровадження стандартів НАТО у взаємодії України з Північноатлантичним Альянсом. *Громадська думка про правотворення*. № 5 (190). С. 19–25.
10. Backman, M. Human capital in firms and regions: impact on firm productivity. *Papers in Regional Science*, 93(3), 2014, 557–575.
11. Mayo, A. The role of employee development in the growth of intellectual capital. *Personnel Review*, 29(4), 2000: 521–533.
12. Сальнікова О.Ф., Артамощенко В.С. (2021) Теоретичні аспекти державного управління системою військової освіти. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 12. С. 67–71. URL: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2021.12.67>.
13. Клачко В., Білявець С., Діденко О., Дем'янюк Ю. (2022). Стан, проблеми та перспективи трансформації військової освіти в контексті реалізації стандартів НАТО. *Збірник наукових праць Національної академії державної прикордонної служби України*, 28(1), 90–104. DOI: <https://doi.org/10.32453/pedzbirnyk.v28i1.958>.
14. Самченко В. Стандарти НАТО (2024): безперервна освіта від лейтенантів до генералів. *Ukrinform*. 2024. URL: <https://www.ukrinform.ua/amp/r> (дата звернення: 10.03.2025).
15. Гук В.М. (2025) Стандарти військової підготовки у контексті дотримання норм міжнародного гуманітарного права. *Український політико-правовий дискурс*. 2025. 11.
16. NATO Glossary of Terms and Definitions (AAP-06). URL: <https://nso.nato.int/natoterm/content/nato/pages/glossaries.html?lg=en> (дата звернення: 01.07.2025).
17. Концепція військової кадрової політики в системі Міністерства оборони України на період до 2028 року: затв. наказом Міністерства оборони України від 27.10.2023 р. № 637/нм. URL: https://www.mil.gov.ua/content/tenders/konceptcia_kadr_29012024.pdf (дата звернення: 11.06.2025).
18. Про схвалення Державної стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року та затвердження операційного плану з її реалізації на 2022–2024 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.08.2022 № 752-р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/752-2022-%D1%80#Text
19. Медвідь М., Медвідь Ю., Мусевич Р. (2022) Теоретичні основи реалізації політики забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у військових формуваннях. *Науковий вісник Київського інституту Національної гвардії України*. № 1 (2022). URL: <https://kinguvisnyk.kyiv.ua/index.php/journal/article/view/4>.
20. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків під час проходження військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях» від 06.09.2018 № 2523-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 44. Ст. 353.
21. Міноборони планує провести гендерний аналіз та виявити інституційні перешкоди для впровадження програм рівності у лавах Збройних Сил України. URL: <https://suspilne.media/852625-minoboroni-vprovadzue-standarti-nato-sodo-gendernoї-rivnosti-zsu/#:~:text=>
22. Вознюк Оксана *Військова освіта в Україні в контексті стандартів НАТО: формування професійної культури офіцера. Особистість в екстремальних умовах: матеріали XII Всеукраїнської науково-практичної конференції (23 квітня 2025 р., м. Львів)*. Львів, 2025. 414 с. 195–198.
23. Брич Леся (2024) Переосмислення поняття людського капіталу в період воєнного часу: засади державного управління його розвитком. 2024. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. Випуск 31. с. 102–103.
24. Ядловська Ольга (2025) Гендерне питання в закладах вищої освіти України: реалізація та виклики в освітньому процесі. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2025. № 1 с. 247–254. ISSN 2078-3566
25. Бажал Ю. М. (2017) Реалізація моделі «потрійної спіралі» в інноваційній екосистемі України. *Економіка і прогнозування*. 2017. № 3. С. 124–139.
26. Fransman M. *Models of Innovation in Global ICT Firms: The Emerging Global Innovation Ecosystems*. JRC Scientific and Policy Reports. Seville: JRC IPTS, 2014. 60 p.
27. Максимова Ю.О., Рудик О.Г., Максимов О.С., Задорожний Є.М. (2024). Сучасний стан та перспективи вдосконалення співпраці закладів вищої освіти та бізнесу на основі прелімінарингу. *Освітня аналітика України*. 2024. № 1 (27). С. 88. https://science.iea.gov.ua/wpcontent/uploads/2024/04/7_Maksymova_Rudyk_Maksymov_Zadorozhnyi_127_2024_84-95.pdf.
28. Алієва П. *Фундаменталізація вищої освіти в контексті європейської інтеграції. Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика: зб. мат. інтернет-конф.*, м. Харків, 28–29 квітня 2016 р. / НУЦЗУ, 2016. С. 3–4.

29. Беньковська Наталя Борисівна Рекомендації щодо реформування військової освіти в Україні на основі аналізу фахової підготовки майбутніх офіцерів в Республіці Польща. Теорія і методика професійної освіти. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14961778>.
30. NATO military police centre of excellence quality https://www.google.com.ua/url?esrc=s&q=&ct=j&sa=U&url=https://mpcoe.org/uploads/FOR_WEB/quality_assurance/2016_NATO_MPCOE_QA_Policy.pdf&ved=2ahUKEwjBz6bs2YDAhXX_ioKHa-HBQsQFnoECAoQAg&usg=AOvVaw3Ux_QznIraRjdFC_GN1bA2.
31. Максимець В.Є., & Вівсяна В.І. (2023). Співробітництво України та НАТО у протидії деструктивним інформаційним впливам Російської Федерації (2022–2023 рр.). Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право, 2(58), 74–80. DOI: [https://doi.org/10.20535/2308-5053.2023.2\(58\).285605](https://doi.org/10.20535/2308-5053.2023.2(58).285605).

УДК 342.353:006.(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.23>

АНТИКОРУПЦІЙНІ СТАНДАРТИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Єсімов С.С.,*кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін,
Львівський державний університет внутрішніх справ*

Єсімов С.С. Антикорупційні стандарти: правовий аспект.

Аналіз конституційних основ запобігання корупції дозволяє глибше розуміти механізми боротьби з корупцією та правові основи, на яких вона будується. Це дозволяє громадянам та органам влади краще усвідомлювати права і обов'язки, ефективніше протидіяти корупції. Слід враховувати, що більшість положень антикорупційного законодавства України за природою пов'язані з обмеженням прав і свобод громадян, у тому числі шляхом покладання на додаткових обов'язків. У зв'язку з цим, постає питання про знаходження балансу між публічними потребами у запобіганні корупційним проявам та приватними інтересами громадян. Об'єктом статті є суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації правових норм, що становлять конституційні основи протидії корупції. Предметом є доктринальні положення теорії, норми міжнародного права, правові акти України пов'язані з запобіганням корупції. Методологічну основу склала група формально-логічних методів, таких як: аналіз, синтез, структурний та системно-функціональний методи. На сьогодні механізми запобігання корупції передбачені переважно адміністративним законодавством, оскільки спочатку вони розроблялися у системі державної служби. Однак дія таких механізмів щодо осіб, які заміщають вищі державні посади, утруднена. Зокрема, щодо вищих посадових осіб та осіб, які обіймають виборні посади, мають передбачатися конституційні механізми забезпечення дотримання ними встановлених антикорупційних стандартів. Потребуваність конституційно-правового підходу до антикорупційного регулювання обґрунтована тим, що таке регулювання має обмежувальний характер. У цьому сенсі завдання конституційного права входить оцінка правомірності та пропорційності обмежень конституційних прав людини і громадянина, які обумовлені введенням тих чи інших заходів запобігання корупції. Правові процедури забезпечення дотримання антикорупційних стандартів особами, які заміщають вищі державні посади, носить переважно внутрішньовідомчий характер, який не відповідає їхньому правовому статусу, визначеному Конституцією України, з позицій вимог принципу поділу влади.

Ключові слова: державні службовці, посади вищого корпусу державної служби, заборона, обмеження, дозвіл, обов'язки.

Yesimov S.S. Anti-corruption standards: legal aspect.

Analysis of the constitutional foundations of corruption prevention allows for a deeper understanding of the mechanisms of combating corruption and the legal foundations on which it is built. This allows citizens and authorities to better understand their rights and obligations and to more effectively combat corruption. It should be taken into account that most of the provisions of the anti-corruption legislation of Ukraine are by nature related to the restriction of the rights and freedoms of citizens, including by imposing additional obligations. In this regard, the question arises of finding a balance between public needs in preventing corruption and private interests of citizens. The object of the article is social relations that arise in the process of implementing legal norms that constitute the constitutional foundations of combating corruption. The subject is the doctrinal provisions of the theory, norms of international law, and legal acts of Ukraine related to the prevention of corruption. The methodological basis is a group of formal-logical methods, such as: analysis, synthesis, structural and system-functional methods. Today, corruption prevention mechanisms are provided for mainly by administrative legislation, since they were initially developed in the civil service system. However, the effect of such mechanisms on persons holding public positions is difficult. In particular, for senior officials and persons holding elected positions, constitutional mechanisms should be provided to ensure their compliance with the established anti-corruption standards. The demand for a constitutional-legal approach to anti-corruption regulation is justified by the fact that such regulation is restrictive in nature. In this sense, the task of constitutional law includes assessing the legality and proportionality of restrictions on the constitutional rights of a person and a citizen, which are due to the introduction of certain measures to prevent corruption. Legal procedures for ensuring compliance with anti-corruption standards by persons holding public positions

are mainly of an internal departmental nature, which does not correspond to their legal status, defined by the Constitution of Ukraine, from the standpoint of the requirements of the principle of separation of powers.

Key words: civil servants, senior civil service positions, prohibition, restrictions, permission, duties.

Постановка проблеми. Корупція є однією з проблем в Україні. Вона торкається всіх сфер життя громадян і держави, від економіки до соціальної сфери. Для боротьби з корупцією вживаються різні заходи. За останнє десятиліття сформовано значний обсяг антикорупційного законодавства. Особлива увага приділяється боротьбі з корупцією у державних органах та органах місцевого самоврядування. Закон «Про запобігання корупції» як один з основних напрямів діяльності державних органів щодо підвищення ефективності запобігання корупції називає запровадження антикорупційних стандартів, тобто встановлення для відповідної сфери діяльності єдиної системи заборон, обмежень та дозволів, що забезпечують запобігання корупції у цій галузі. Водночас слід враховувати, що більшість положень антикорупційного законодавства за природою пов'язані з обмеженням прав і свобод громадян, у тому числі шляхом покладання на них додаткових обов'язків. У зв'язку з цим постає питання про знаходження балансу між публічними потребами у запобіганні корупційним проявам та приватними інтересами громадян.

Мета дослідження полягає у аналізі правових аспектів антикорупційних стандартів.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження у цій сфері проводили вчені, зокрема Є. Алісов, В. Белевцева, М. Бондаренко, О.В. Валецька, Б. Головкін, О.В. Каплій, О. Клок, С. Лукашевич, В. Мартиновський, В. Настюк, А.С. Олешко, М. Романов, Т. Пуліна, О. Ткаля, М. Хавронюк, О. Шевчук і інші. Реалізація вимог антикорупційного законодавства, його відповідність правовій доктрині Європейського Союзу у даній сфері вимагає проведення теоретико-правових досліджень з метою підвищення ефективності законодавства.

Виклад основного матеріалу. У юридичній літературі термін «антикорупційні стандарти» розуміється неоднозначно, як сукупність обов'язків, заборон, обмежень та рекомендацій, що покладаються на осіб, які заміщають посади державної служби та посади в органах місцевого самоврядування, у тому числі посади вищого корпусу державної служби (далі – вищі державні посади), працівників організацій з метою запобігання корупції. Такий підхід є поширеним у науці адміністративного права [1, с. 102]. Інше розуміння антикорупційних стандартів використовується щодо наднаціональних механізмів запобігання корупції та їх імплементації до законодавства.

Термін «антикорупційний стандарт» (anticorruption standard) у європейській юридичній практиці означає певний набір основоположних, офіційно закріплених правил, яким повинні відповідати нормативні приписи, що регулюють конкретні види державно-владної діяльності, щоб обмежувати корупційні процеси в ній. негативні наслідки [2, с. 473].

У такому широкому розумінні термін «антикорупційні стандарти» застосовується до загальновищезначаних механізмів запобігання корупції, вироблених на наднаціональному рівні. Механізми контролю за доходами та витратами або вирішення конфлікту інтересів належать до системи міжнародних антикорупційних стандартів.

Поняття «антикорупційні стандарти» слід розуміти у вузькому та широкому значенні. У вузькому розумінні антикорупційні стандарти є системою заборон, обмежень та обов'язків, встановлених з метою запобігання корупції – антикорупційні стандарти поведінки.

Широке розуміння цього терміну включає сукупність різних антикорупційних механізмів і заходів запобігання корупції – стандарти запобігання корупції. У національному законодавстві подібне широке розуміння призводить до ототожнення антикорупційних стандартів із системою механізмів запобігання корупції, що позбавляє його власного значення [3; 4].

Закон «Про запобігання корупції» як один з основних напрямів антикорупційної діяльності називає запровадження антикорупційних стандартів. У цьому контексті перспективнішим є вузьке розуміння антикорупційних стандартів як системи вимог до поведінки осіб, на яких поширюються передбачені чинним законодавством заходи запобігання корупції [5].

Спочатку антикорупційні стандарти поведінки формувалися у сфері адміністративного права та представляли певні заборони, обмеження та вимоги до службової поведінки державних службовців. Проблема корупції не має галузевої локалізації та запровадження антикорупційних стандартів поведінки не є прерогативою лише адміністративного права. Підтвердженням є активна державна політика останніх років, спрямована на формування різних механізмів запобігання корупції у приватній сфері.

Однак правове регулювання різних сфер суспільних відносин передбачає використання різних методів, і імперативний метод правового регулювання, характерний для адміністративного права, може виявитися неприйнятним. У зв'язку з вищесказаним перспективним напрямом конституцій-

ного регулювання у сфері запобігання корупції представляється розробка антикорупційних стандартів поведінки у щодо осіб, які заміщають вищі державні посади, регулювання владної діяльності яких здійснюється на конституційному рівні.

Закон «Про запобігання корупції» виділяє три елементи, що входять до складу антикорупційних стандартів поведінки: заборони, обмеження, дозволи. З погляду конкретного змісту певні питання викликає виділення такого елемента, як дозволу. Зокрема, заборони і обмеження прямо називаються чинним законодавством, чого не можна сказати про дозволи.

Дозвіл є способом правового регулювання конституційного статусу особи шляхом закріплення основних прав і свобод. Однак роль дозволів у реалізації антикорупційних заходів є дуже незначною. Вони використовуються як винятки із встановлених законом заборон та обмежень. Особам, які заміщають вищі державні посади, забороняється займатися іншою оплачуваною діяльністю.

Дозволи навряд чи може розглядатися як самостійний засіб правової запобігання корупції та елемент змісту антикорупційних стандартів. Швидше, воно виконує допоміжну функцію, забезпечуючи «не надмірність» обмежень і заборон, встановлених з метою запобігання корупції.

Чинне законодавство містить лише поодинокі правові гарантії, які безпосередньо спрямовані на протидію корупції. Згідно закону «Про запобігання корупції», державний службовець, який повідомив про факти звернення з метою схилення його до вчинення корупційного правопорушення або факти вчинення іншими державними службовцями корупційних правопорушень, знаходиться під захистом держави. Крім подібних гарантій можна говорити про державно-правове гарантування, що охоплює різні інститути: гарантії місцевого самоврядування, гарантії незалежності судової влади.

Ні гарантії, ні дозволи не можуть бути змістовними елементами антикорупційних стандартів. Гарантії представляють право, що захищається, відносяться до третьої особи, а не до суб'єкта, чия поведінка має відповідати антикорупційним стандартам поведінки.

Дозволи не можуть бути елементом антикорупційних стандартів, оскільки у сфері особистої свободи, у тому числі державних службовців та осіб, які заміщають вищі державні посади, діє принцип дозволено все, що не заборонено. На думку Д. Ворона, незважаючи на розвинуту національну законодавчу базу та ратифікацію міжнародних документів, механізми забезпечення прав громадян у сфері протидії корупції перебувають на початковому етапі формування [6, с. 324]. Ця свобода може бути обмежена шляхом законодавчого запровадження певних заборон чи обмежень, але не може бути повністю нівельованою. Антикорупційні стандарти поведінки повинні містити не права чи дозволи, а допустимі та пропорційні обмеження загальних прав, передбачених Конституцією України та чинним законодавством [7].

Елементом антикорупційних стандартів можуть виступати та виступають обов'язки, які встановлюються законодавством з метою запобігання корупції. Чинне законодавство закріплює низку обов'язків, встановлених з метою запобігання корупції. На відміну від заборони (пасивне зобов'язання), що передбачає обов'язок утриматися від здійснення певних дій, позитивне зобов'язання має на меті спонукати суб'єкта діяти відповідно до певної моделі поведінки.

Виконання представляє форму реалізації суб'єктами своїх активних обов'язків. Такі обов'язки вимагають закріплення в диспозиції норми, яка зобов'язує, та активної поведінки особи, яка відповідає характеру правового розпорядження, на відміну від правової заборони, що є різновидом юридичного обов'язку пасивного типу.

Закон «Про запобігання корупції» називає позитивні обов'язки, встановлені з метою запобігання корупції: обов'язок надавати відомості про доходи, витрати, про майно та зобов'язання майнового характеру, про доходи, витрати, про майно та зобов'язання майнового характеру дружини (чоловіка) та неповнолітніх дітей; обов'язок повідомляти про виникнення особистої зацікавленості під час виконання посадових обов'язків, що наводить чи може навести до конфлікту інтересів, вживати заходів щодо запобігання або врегулювання такого конфлікту; обов'язок передачі цінних паперів у довірче управління з метою запобігання конфлікту інтересів; обов'язок державних службовців повідомляти про звернення з метою схилення до вчинення корупційних правопорушень.

Корупційна небезпека для вищих державних посад є значно вищою, ніж для посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Крім названих вище, можна виділити «неявні» обов'язки, існування яких обумовлено введенням у закон «Про запобігання корупції» імперативних норм, що регулюють відповідальність за порушення обмежень і заборон, невиконання обов'язків, встановлених для запобігання корупції.

Наприклад, закон «Про державну службу» передбачає, що за вчинення деяких прямо перерахованих корупційних правопорушень державний службовець підлягає звільненню [7, с. 205].

Розірвання контракту з державним службовцем не належить до розсуду керівника державної служби, а є прямим обов'язком останнього [8]. Складність реалізації таких «неявних» чи «прихо-

ваних» антикорупційних обов'язків зумовлена тим, що вони передбачені спеціальним галузевим законодавством і не узгоджуються з конституційними повноваженнями осіб, які заміщають посади вищого корпусу державної служби.

Значна частина осіб, які заміщають вищі державні посади, виконують функції керівника державної служби: міністри, голови судів, прокурори. У зазначених осіб з'являється додатковий обов'язок щодо врегулювання конфлікту інтересів співробітників. Невиконання цього обов'язку є корупційне правопорушення, яке тягне звільнення зазначеної особи. Таке звільнення унеможлиблює диференціацію дисциплінарної відповідальності в залежності від тяжкості вчиненого правопорушення, що створює труднощі в системі державної служби. Правопорушення корупційного характеру можуть значно відрізнитися за ступенем тяжкості, наприклад, спотворення відомостей про доходи або майно може бути незначним. Відповідно, при застосуванні дисциплінарних стягнень має враховуватись тяжкість корупційного правопорушення.

На формування результату застосування дисциплінарних стягнень впливають численні позитивні та негативні детермінанти, що позначається на стані службової делікатності. Особи, які заміщають вищі державні посади, повинні мати певну свободу маневру у застосуванні дисциплінарної відповідальності, тому інститут безальтернативного звільнення необхідно законодавчо змінити.

Ще однією проблемою, пов'язаною із встановленням антикорупційних стандартів щодо осіб, які заміщають вищі державні посади, є структурно-змістовна не розмежованість обмежень та заборон, встановлених з метою запобігання корупції. Одні й ті самі нормативні положення у різних нормативно-правових актах можуть бути заборони, обмеження чи вимоги до службової поведінки. Складається враження, що законодавець не бачить потреби у термінологічному розмежуванні понять заборон, обмежень і обов'язків.

На перший погляд, від зміни найменування даного правового розпорядження (заборона, обмеження, обов'язок утриматися від певного виду поведінки) його сутність не змінюється.

Однак це зовсім не так. Концепти заборони та обмеження запроваджувалися для того, щоб розмежувати правові наслідки порушення зазначених приписів та сферу їхньої дії. Обмеження, пов'язані зі службою, становлять імперативні підстави для звільнення особи. У таких випадках громадянин не може бути прийнятий на державну службу, а державний службовець не може перебувати на державній службі. Тоді як за порушення заборон службові стосунки можуть бути припинено (диспозитивна норма).

Закон передбачає відмови у прийомі на державну службу внаслідок недотримання заборон, тобто заборони адресуються особам, які вже вступили у службові чи трудові відносини. Обмеження є підставою для відмови у прийнятті на службу чи роботу. Порушення заборон є різновид протиправної поведінки. Обмеження представляють обставини, як можуть бути пов'язані з конкретними діями, але ні з провинною державного службовця, отже, його звільнення з державної служби з цієї підстави перестає бути видом дисциплінарної відповідальності.

З вищесказаного стає очевидною неприпустимість термінологічної плутанини при віднесенні дії до заборон чи обмежень, оскільки це впливає на кваліфікацію та правові наслідки. Подібна термінологічна точність характерна лише для службового права.

Закон «Про судоустрій і статус суддів» окремо закріплює вимоги до судді та вимоги до кандидатів на посаду судді [9]. Деякі автори, використовуючи загальне поняття обмежень, пов'язаних із заміщенням державної посади, розмежовують на дві групи: обмеження, пов'язані з реалізацією права доступу до служби на державних посадах; обмеження, що виникають у зв'язку з набуттям статусу особи, яка заміщає державну посаду.

Подібний підхід законодавця менш перспективний, ніж диференціація обмежень та заборон. Справа в тому, що обмеження у службовому законодавстві поширюються не тільки на осіб, які надходять на службу, а й на державних службовців. Наприклад, якщо захворювання, що перешкоджає проходженню державної служби, виникло в період перебування на службі, такий державний службовець підлягає звільненню.

Якщо диференціювати окремо вимоги до осіб, які надходять на посаду та посадовцям, то можуть виникати ситуації, коли громадянин, уже призначений на посаду, може не дотримуватись вимог, які є умовою такого призначення.

З метою запобігання корупції чинне законодавство закріплює обмеження, що накладається на громадянина, який раніше заміщав посаду державної служби, під час укладання ним після звільнення зі служби трудового чи цивільно-правового договору. Імовірність конфлікту інтересів та використання службових зв'язків та інформації на користь третіх осіб при неконтрольованому працевлаштуванні після припинення посадових повноважень набагато вища у осіб, які заміщали вищі державні посади.

Неоднозначним є питання про санкції за порушення особами, які заміщають вищі державні посади, передбачені законом антикорупційними стандартами поведінки. Закон «Про запобігання корупції» передбачає, що особи, які заміщають вищі державні посади України, які порушили заборони, обмеження та обов'язки, встановлені цим законом, несуть відповідальність, передбачену законами та іншими нормативно-правовими актами України.

Відповідальність за порушення антикорупційних стандартів встановлюється спеціальним законодавством, яке регулює статус та діяльність зазначених осіб. Якщо звернутися до спеціальних нормативно-правових актів, то зазначена відповідальність може взагалі не передбачатися чи встановлюватись.

Закон «Про запобігання корупції» містить загальний перелік порушень антикорупційних стандартів, які є імперативними підставами для припинення повноважень особи, яка заміщає державну посаду, та її звільнення у зв'язку зі втратою довіри. Втрата довіри на державній службі – це припинення службових відносин з ініціативи керівника державної служби внаслідок втрати довіри до службовця. Проте законодавство про окремі види державної служби (у поліції, у прокуратурі) не містить вказівки, що при скоєнні корупційного правопорушення втрачається довіра до службовця саме керівником державної служби, і не ідентифікує це звільнення як припинення службових відносин з ініціативи керівника державної служби.

Щодо осіб, які заміщають вищі державні посади України, чинне законодавство не використовує поняття «припинення повноважень через втрату довіри». Необхідно зазначити, що закон «Про запобігання корупції» передбачає, що відомості про застосування до особи, яка заміщає державну посаду України, стягнення у вигляді звільнення (звільнення з посади) у зв'язку зі втратою довіри за вчинення корупційного правопорушення, включаються до реєстру осіб, які *вчинили корупційні* або пов'язані з корупцією *правопорушення*

Проте якщо спеціальним законодавством щодо осіб, які заміщають вищі державні посади України, не встановлено таку підставу звільнення, як втрата довіри, то й відомості про звільнення такої особи, у тому числі внаслідок вчинення корупційного правопорушення, до реєстру не включатимуться. Це не відповідає загальним завданням запобігання корупції. Необхідно уніфікувати систему підстав для припинення повноважень зазначених осіб, передбачивши, що у разі вчинення передбачених законом корупційних правопорушень особа звільняється з посади у зв'язку із втратою довіри.

Висновки. Антикорупційні стандарти слід розуміти як сукупність певних вимог щодо поведінки суб'єкта, щодо якого вони встановлюються. Зміст антикорупційних стандартів поведінки становить систему обмежень, заборон, обов'язків. Чинне законодавство не проводить розмежування між обмеженнями та заборонами як змістовними конструкціями антикорупційних обов'язків, некритично використовуючи дані поняття. Заборони відрізняються від обмежень наявністю зв'язку з поведінкою суб'єкта. Заборона – це різновид протиправної винної поведінки особи, а обмеження – певна обставина, яка має юридичні наслідки. Обмеження адресуються суб'єктам, які заміщають певні посади та особам, які претендують на їхнє заміщення. За наявності подібних обмежень кандидата не може бути призначено на відповідну посаду, а особа, яка її заміщає, підлягає звільненню з посади.

Існуюча в законодавстві практика окремого закріплення вимог до осіб, які претендують на заміщення посад та суб'єктів, що їх заміщають, є недоцільною.

Недотримання обмежень повинно бути імперативною підставою для відмови у призначенні на посаду або звільнення з відповідної посади. Порушення заборон може розглядатися як основа дисциплінарної відповідальності. Самостійним елементом антикорупційних стандартів є обов'язки, встановлені з метою запобігання корупції. Одним із основних напрямів правової запобігання корупції є закріплення антикорупційних стандартів поведінки для осіб, які заміщають посади вищого корпусу державної служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Валецька О.В., Каплій О.В., Ткаля. О.В. Антикорупційні європейські стандарти як основа формування громадянського суспільства. Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2025. 200 с.
2. Клочко А.М., Зеленський О.В. Європейські стандарти боротьби з корупцією: міжнародно-правові джерела та зобов'язання України. *Держава та регіони*. 2024. № 4 (86). С. 470–477.
3. Глущенко Н.В. Антикорупційна політика України: виклики та перспективи. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2025. Випуск 88: частина 2. С. 349–354.
4. Драган І.О., Шпак Ю.В. Антикорупційні стандарти в публічному управлінні. *Дніпровський науковий часопис публічного управління психології права*. 2024. Випуск 6. С. 7–14.

5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1700-18>.
6. Ворон Д.Л. Права людини у сфері запобігання корупції: проблеми реалізації та перспективи розвитку. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2025. Випуск 88: частина 2. С. 320–325.
7. 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>.
8. Остапенко О.І. Ковалів М.В., Гулак Л.С. та інші. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник / Вид. 2-е, доповнене. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
9. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19>.
10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1402-19>.

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.24>

ВИКОРИСТАННЯ ПОЗИТИВНОГО ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ З ПИТАНЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ У ВОЄННИЙ І ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД

Коваленко В.В.,

*кандидат юридичних наук, докторант відділу проблем
державного управління та адміністративного права**Інституту держави і права
імені В.М. Корецького НАН України
ORCID: 0009-0009-8283-9267*

Коваленко В.В. Використання позитивного зарубіжного досвіду з питань правового регулювання та реалізації державної політики сталого розвитку економіки України у воєнний і післявоєнний період.

У даній науковій статті здійснено аналіз практики діяльності тих зарубіжних держав, економіка яких функціонувала в умовах II світової війни та післявоєнний період, та на основі отриманих результатів дослідження визначені обґрунтовані шляхи, які можна було б використати в Україні для правового регулювання і реалізації сталого розвитку даної галузі господарювання у сьогоденні, зокрема для подолання наслідків військової агресії росії проти нашої держави, яка здійснюється впродовж 2022-2025 рр.

Поклавши в основу рівень окупації, визначено також особливості функціонування та на цій підставі здійснена класифікація країн, позитивний досвід яких можна застосувати для забезпечення сталого розвитку економіки України.

Крім цього, встановлені основні ефективно значущі напрями економічної діяльності зарубіжних країн у II світовій війні, які забезпечили відновлення даної сфери суспільних відносин (раціональне використання природних та інших національних ресурсів; цілеспрямоване внутрішнє і зовнішнє кредитування пріоритетних секторів економіки; здійснення націоналізації підприємств тощо). У зв'язку з цим доведено, що використання позитивного досвіду зарубіжних країн у забезпеченні сталого розвитку економіки України є об'єктивно обумовленою необхідністю та доведеною на практиці державною політикою формування засад її функціонування в умовах воєнного стану та у післявоєнний період.

Виходячи з отриманих результатів дослідження, у цій науковій статті констатовано, що в ситуації відкритої збройної агресії росії проти України всі зовнішньополітичні відносини мають формуватися і реалізовуватися лише під жорстким контролем і координацією даної діяльності лише відповідних державних органів влади. В ситуації, що склалась гроші державі слід заробляти, в тому числі шляхом продажу «зайвої» зброї за кордон, але виключно країнам НАТО, у тому числі взамін тієї зброї (за «бартером»), яку вони постачають Україні, враховуючи сьгоднішні проблеми самого Північноатлантичного Альянсу та статутні зобов'язання його членів щодо нерозповсюдження військового озброєння державам-агресорам.

Ключові слова: зовнішньоекономічна діяльність; план Маршалла; позитивний зарубіжний досвід у галузі економіки; націоналізація; формування і реалізація державної політики; сталий розвиток економіки; класифікація; національні інтереси.

Kovalenko V.V. Using positive foreign experience in legal regulation and implementation of state policy for sustainable development of the economy of Ukraine in the war and post-war period.

This scientific article analyzes the practice of those foreign states whose economies operated in the conditions of World War II and the post-war period, and based on the results of the study, reasonable ways are identified that could be used in Ukraine for legal regulation and implementation of sustainable development of this sector of the economy today, in particular to overcome the consequences of Russia's military aggression against our state, which is being carried out during 2022-2025.

Based on the level of occupation, the peculiarities of functioning are also determined and on this basis a classification of countries whose positive experience can be applied to ensure sustainable development of the economy of Ukraine is carried out.

In addition, the main effectively significant directions of economic activity of foreign countries in World War II have been established, which ensured the restoration of this sphere of social relations (rational use of natural and other national resources; targeted internal and external lending of priority sectors of the economy; implementation of nationalization of enterprises, etc.). In this regard, it has been proven that the use of positive experience of foreign countries in ensuring sustainable development of the economy of Ukraine is an objectively determined necessity and proven in practice by the state policy of forming the foundations of its functioning in conditions of martial law and in the post-war period.

Based on the results of the study, this scientific article states that in a situation of open armed aggression by Russia against Ukraine, all foreign policy relations should be formed and implemented only under strict control and coordination of activities without the relevant state authorities. In the current situation, the state should earn money, including by selling «excess» weapons abroad, but to NATO countries, including weapons on a «barter» basis, which they supply to Ukraine, taking into account the current problems of the North Atlantic Alliance itself and the statutory obligations of its members regarding the non-proliferation of military weapons to aggressor states.

Key words: foreign economic activity; Marshall Plan; positive foreign experience in the field of economics; nationalization; formation and implementation of state policy; sustainable economic development; classification; national interests.

Постановка проблеми. Як показує історична практика, належне та ефективне вирішення існуючих проблем у галузі економіки будь-якої країни в умовах воєнного стану та у післявоєнний період її функціонування об'єктивно є неможливим, якщо не брати до уваги позитивний досвід тих держав, які здійснювали економічну діяльність у часи відкритої військової агресії щодо них з боку ворогуючих суб'єктів, зокрема фашистської Німеччини у II світову війну. При цьому варто зазначити, що класифікацію вказаних країн як об'єктів наукового дослідження (в основу покладений критерій забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності) можна здійснити на такі групи країн: 1) держави, які безпосередньо брали участь у II світовій війні, але не були окуповані державною-агресором (Великобританія, США, Канада, ін.); 2) держави, які були повністю окуповані відповідною державою-агресором (Франція, Чехія, Болгарія, ін.); 3) держави, які були частково окуповані державою-агресором (Бельгія, Нідерланди, Чехословаччина, ін.); 4) Держави, які зайняли так званий «нейтралітет» (Іспанія, Португалія, Швейцарія, ін.); 5) держави, які стали жертвами розв'язаної ними II світової війни (Німеччина, Японія, Італія).

Виходячи з цього, **метою** даної наукової статті є здійснення аналізу економічної діяльності зазначених зарубіжних країн в умовах воєнного стану та у післявоєнний період функціонування даної сфери суспільних відносин, а також визначення на цій основі позитивних аспектів формування і реалізації державної політики з означених питань.

У свою чергу, **основним завданням** цієї роботи є доведення необхідності активного впровадження даного закордонного досвіду у галузь економіки України, з урахуванням особливостей національного законодавства та завдань, пов'язаних з дотриманням при цьому національних інтересів та забезпеченням національної безпеки в цілому.

Стан досліджень. Як показали результати вивчення наукової літератури, досить активно та предметно питаннями необхідності підвищення рівня правового забезпечення процесів, пов'язаних зі сталим розвитком України займаються такі учені, як Є.О. Алісов, І.Б. Заверуха, В.В. Коваленко, М.П. Кучеренко, Т.А. Латковська, А.А. Нечай, О.П. Орлик, П.С. Пацурківський, Н.Ю. Пришва, Л.А. Савченко та інші.

Поряд з цим варто зазначити, що у сенсі змісту предмета зазначеної наукової статті та з урахування умов воєнного стану в Україні, а також завдань післявоєнного періоду сталого розвитку її економіки комплексних наукових досліджень досі в нашій державі не проведено, що актуалізує необхідність їх здійснення у контексті існуючих у цій сфері суспільних відносин проблем.

Виклад основних положень. Як встановлено в ході даного дослідження, найбільш показовою у цьому контексті можна назвати економічну діяльність Великобританії у період війни та у післявоєнний час функціонування зазначених суспільних відносин [1]. Зокрема, одним із наступних кроків на шляху до перемоги можна вважати організовану цією країною економічної блокади Німеччини, яка зупинила поставку державі-агресору з боку так званих «нейтральних» щодо війни держав Скандинавії (Швеції, Норвегії, Данії) залізної руди [2]. Другим важливим кроком у цьому напрямі стало укладання економічної угоди зі США, яка передбачала оренду її територій на 99 років для останньої військово-повітряних і військово-морських баз на території першої [2]. Досить вагомими, як видається, були й інші економічні реформи, які здійснювались у Великобританії, зокрема й у післявоєнний період, а саме: а) укладання угоди зі США та отримання у зв'язку з цим довготри-

валої позики у сумі 4 млрд. 400 млн. доларів для лібералізації торгівлі країни-позичальника; б) оголошення часткової та повної конвертації національної валюти Великобританії і проведення всіх фінансово-економічних та господарських розрахунків тільки за американський долар; в) реорганізація шкільної системи і введення на цій підставі загальної безкоштовної середньої освіти (натомість, в Україні в умовах воєнного стану пропонується ввести оплату за навчання у таких освітніх закладах та скорочення їх кількості [3]); г) надання допомоги для бідних і дітей та інші соціально важливі види забезпечення, у тому числі надання безоплатної медичної допомоги; ґ) реформування системи пенсійного забезпечення, що дозволило збільшити кількість пенсіонерів до 25 млн. осіб (у той самий час, в Україні в умовах воєнного стану за рахунок пенсіонерів у 2025 році [4] у разі підвищено заробітну плату для працівників Пенсійного фонду України [5]); д) гарантування допомоги при втраті працездатності для безробітних, вагітних жінок, на виховання дітей, особам, які досягли 60-річного (жінки) та 65-річного (чоловіки) віку; е) інші соціально та економічно спрямовані реформи [2]. Як показали результати даного дослідження, значну роль у відновленні та забезпеченні сталого розвитку економіки Великобританії у післявоєнний період її функціонування, відіграв й загальновідомий в науці та на практиці «план Маршалла» [6].

Зокрема, цей План передбачав здійснення наступних системних заходів, які можна було б закріпити у Національній економічній стратегії України на період до 2030 року, а саме: 1) захист національних інтересів США; 2) відродження у країнах Європи демократичних політичних режимів під відповідні зобов'язання держав-позичальників; 3) надання довгострокових і короткострокових кредитів для забезпечення відбудови населених пунктів, зруйнованої війною інфраструктури та вирішення інших соціально-економічних проблем, які виникли на території Європи; 4) створення відповідних контролюючих органів США для моніторингу цільового та ефективного використання коштів, які виділяються у виді позик для певних країн Європи (Комісія з аналізу допомоги Європейським державам при Президентові США); 5) відсутність при наданні кредитів, як це, зокрема, має місце у відносинах України з МВФ [7], будь-яких політичних вимог, рекомендацій тощо [6].

Такий підхід дозволив Великобританії залучити 23% позик, які за планами Маршалла надавались для бажаючих їх отримати країн Європи у різних формах (у вигляді безоплатних подарунків в доларах, безоплатного постачання товарів та у вигляді кредитів (в період з квітня 1948 по червень 1951 загальна сума витрат за цим Планом склала близько 17 млрд. дол. США) [2].

У цілому ж, як для Великобританії, так і для Європи загалом реалізація Плану Маршалла дозволила: 1) створити засади глобальної економіки [8], а також відновити життєво важливий так званий «торговельний трикутник», до складу якого ввійшли США, Західна Європа та їхні торговельні партнери у світі [9]; 2) створити колективну систему оборони в Європі, у тому числі й шляхом модернізації НАТО [9]; 3) створити європейську єдність, яка стала наслідком не стільки і не тільки освоєння країнами Західної Європи наданої від США фінансово-матеріальної допомоги, але й формування політичних демократично орієнтованих цінностей [9].

Як наслідок, завдяки плану Маршалла, як у Великобританії, так і в Європі у цілому: а) ВВП підвищився на 32,8% (зі 119 млрд. дол. США у 1947 році до 159 млрд. дол. США у 1951 році); б) промислове виробництво зросло на 40% у порівнянні з довоєнним рівнем, обсяг сільськогосподарської продукції – на 11%; в) фактично обсяг європейської торгівлі до 1953 року зріс на 40% [9].

І, хоча після Революції Гідності в Україні у 2014 році план залучення міжнародної допомоги для відбудови і реформування економіки нашої держави також назвали «Планом Маршалла», досі (станом на 2025 рік) він за змістом не має такої спрямованості, яка мала місце у зазначених вище зарубіжних державах, як у силу високого рівня корупції у цій галузі суспільних відносин, так і з огляду того, що надання кредитів, позик, інших видів міжнародної допомоги пов'язаних з питаннями, що стосуються питань політичного характеру [7], участі іноземців у відборі суддів, прокурорів та в наглядових радах державних підприємств тощо, що не було характерно для Плану Маршалла після II світової війни та дало у зв'язку з цим потужній поштовх для удосконалення у тому числі політичної системи як у Європі, так і у Великобританії, зокрема. Саме на цьому негативному аспекті України акцентують увагу вітчизняні науковці, які констатують, що здійснення плану Маршалла за «українським сценарієм», у тому числі й шляхом інтерпретації деяких його положень та відмови від реалізації інших вимог, привело у сьогоднішні до значних суспільно-економічних проблем [10].

У той самий час, Великобританія, скориставшись позиками США у післявоєнний період, не тільки відтворила та забезпечила сталий розвиток своєї економіки [2], але й використала цей позитивний досвід у подальшому, який має стати методико-прикладним підґрунтям для організації економічної діяльності України в умовах воєнного стану та у післявоєнний період. У цьому контексті, без сумніву, не можна обійти увагою й ті реформи у галузі економіки, які у свій час здійснив Уряд Великобританії на чолі Маргарет Тетчер [11]. Зокрема, до особливостей цих видозмін у зазначеній галузі суспільних відносин (у так звану епоху «тетчертизму» [12]) можна віднести наступні із них:

1. Шляхом приватизації торгових марок, впровадження ринкової економіки Британія, що пережила «хворобу Європи» (великий рівень інфляції та надмірна влада профспілок, ін.), відродила та забезпечила сталий і ефективний розвиток своєї економіки [11].

2. Жорстка бюджетна політика, яка мала на меті контроль державних витрат у поєднанні з такою ж жорсткою грошово-кредитною політикою, дозволили суттєво зменшити рівень інфляції у Великобританії та знизити кількість випадків страйків, т. ін., пов'язаних з вимогою підвищення зарплати для всіх категорій населення. (Натомість, в Україні в умовах війни щорічно збільшуються бюджетні витрати на утворення і утримання нових міністерств [13]; підвищення заробітної плати для державних службовців [14]; будівництва доріг, які знаходяться на території воєнних дій [15]; ін., створюючи таким чином нові детермінанти, що знижують рівень правового забезпечення сталого розвитку економіки нашої держави та сприяють економічній злочинності у цій сфері суспільних відносин.)

3. Збільшення виробництва за рахунок так званої реформи стимулювання пропозиції та створення нових робочих місць у Великобританії [11].

4. Розширення банківського сектору в Сполученому Королівстві [11].

Варто при цьому також звернути увагу й на той факт, що основи реформ Маргарет Тетчер склали «національні інтереси» Великої Британії, які так безглуздо і безпідставно ігноруються Урядами України на протязі всього періоду її незалежності (1991–2025 рр.).

Як видається, особливо небезпечною для суспільства є зазначена практика в умовах воєнного стану України, позаяк такі підходи на всіх рівнях (законодавчому, правоохоронному та правозастосовному) об'єктивно підвищують рівень реальних загроз, які посягають на національну безпеку нашої держави. Виходячи з цього та враховуючи позитивний зарубіжний досвід з означеної проблематики, логічно було б Закон України від 03.06.1992 № 2402-XII доповнити статтею 9-2 наступного змісту: «В умовах воєнного або надзвичайного стану Україна має право у співпраці із зазначеними у цьому Законі відповідними суб'єктами міжнародної фінансової діяльності укладати міжнародні договори з урахуванням існуючих потенційних і реальних загроз, які посягають на національну безпеку України, та забезпечення при цьому її національних інтересів». Додатковим аргументом з цього приводу виступають результати аналізу економічної діяльності в умовах воєнного стану і післявоєнний період інших країн світу, які потерпіли від наслідків II світової війни.

Зокрема, показовими у цьому сенсі можна назвати проведені реформи у Франції генералом Шарлем де Голлем [16]. Їх сутність зводилась до наступного: а) тимчасовий уряд Франції в основу реформ поклав процес націоналізації (таким чином, у державній власності опинились Національний банк та ще 4-ри найбільші кредитні установи цієї країни, низка вугільних шахт, авіаційні заводи та автомобільні компанії, морські порти т. ін.) [16]; б) був встановлений 40-годинний робочий тиждень; в) мінімізовані витрати на утримання державних службовців; д) на 50% були підвищені зарплати, пенсії ветеранам війни та, одночасно, знижені податки на зарплату низькооплачуваних робітників, а також надавалась фінансова допомога від держави для багатодітних і малозабезпечених сімей, т. ін. [17]. Саме зазначені вище реформи Шарля де Голля створили засади для ефективного правового забезпечення сталого розвитку економіки Франції, яка у сьогоденні є однією з найбільш розвинутих держав світу (зокрема, ця країна має 5-те місце за обсягом номінального внутрішнього валового продукту (ВВП) та 9-те місце за ВВП, який розраховується за паритетом купівельної спроможності) [18].

Без сумніву, що позитивний досвід проаналізованих у цій роботі економік США, Великобританії та Франції має скласти головні напрями забезпечення правового регулювання та реалізації державної політики сталого розвитку економіки України як в умовах воєнного стану та у післявоєнний період її функціонування, а також стати необхідним системно-структурним елементом сучасної Національної економічної стратегії на період до 2030 року. На жаль, у сьогоденні (2022–2025 рр.) Україна обрала дещо інший шлях відновлення та забезпечення сталого розвитку своєї економіки, який не тільки розширює негативний вплив на неї різноманітних фонових і протиправних явищ і процесів, але й детермінує економічну злочинність у нашій державі. Як приклад, можна назвати наміри Уряду України щодо підвищення зарплати державним службовцям [5]; «освячення» різноманітних витрат органів державної влади на ремонти будівель, службових кабінетів та проведення інших видів господарської діяльності в умовах воєнного стану [19], а також не звертання уваги Кабінету Міністрів України та Рахункової палати на закупівлю у такий період дорогіше нових авто, т. ін. [20]. У той самий час, ще у 2014 році Кабінет Міністрів України прийняв «революційну» за своїм змістом постанову, яка була спрямована на жорстку економію державних коштів та недопущення втрат бюджету в умовах гібридної війни з росією [20]. Проте, вже у 2016 році цей підхід Уряд замінив на більш «м'який», враховуючи, що на протязі 2-х років заходи, що були визначені у постанові Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 63, як констатувалось у новому рішенні даного вищого виконавчого державного органу, досягли своєї мети та стабілізували сталий роз-

виток економіки нашої країни [21]. При цьому варто зазначити, що вказана постанова Кабміну від 11.10.2016 № 710 [21] є діючою в умовах воєнного стану, а тому незрозумілою є діяльність відповідних аудиторсько-контрольних органів державної влади України (Рахункової палати, Держаудитслужби, БЕБ, ін.) та Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України, що стосується контролю за витратами Державного бюджету нашої країни. І, це при тому, що рівень бідності в Україні, як зазначають фахівці, є таким, з яким не варто миритися [22], а дефіцит бюджету є критичним і загрозливим для національної безпеки нашої країни [23]. У такій ситуації, вищі посадові особи та органи державної влади України, замість «замороження» витрат з Державного бюджету за зразком позитивного досвіду зарубіжних країн, економіка яких функціонувала в умовах воєнного стану та у післявоєнний період, а також врахування вітчизняного позитивного підходу з означених питань, що був застосований Урядом у 2014 році [20], покладає безмежні надії на ЄС і фактично перекладає на «плечі» цього товариства існуючі проблеми [22], а також орієнтується на можливості інших суб'єктів міжнародної діяльності [24]. Як видається, у зазначеній ситуації важливою була б своєрідна «реанімація» (відновлення) [25], зокрема, у новій редакції постанови Кабінету Міністрів України зразка 2014 року [20]. Крім цього, слід тимчасово припинити процеси приватизації, що довели на протязі всієї незалежності України свою неспроможність вирішувати суттєві системні проблемні питання економічного характеру [26]. Такий висновок, зокрема, ґрунтується на результатах проведеного спеціального опитування громадян України, проведеного у 2025 році, які вкрай негативно оцінили здобутки для нашої держави таких «приватизаторів», як Рінат Ахметов та Петро Порошенко. При цьому найбільш «вороже ставлення» до останнього та тому подібних «бізнесменів», які збагатились за рахунок держави завдяки участі в державній службі та в політиці [27].

Не менш цинічними, безвідповідальними та суспільно небезпечними, з огляду на забезпечення національної безпеки і національних інтересів України в умовах воєнного стану, є й спроби деяких «горе-бізнесменів» залучитись підтримкою Уряду України щодо експорту військової продукції за кордон, пояснюючи це збитками, які вони несуть у зв'язку з фінансовою неспроможністю Міністерства оборони України оплачувати 100% таких предметів купівлі-продажу [28]. Як свідчить практика, саме такий «економічний», а не державницький підхід при підписанні так званого Будапештського меморандуму дав можливість росії озброїтись українськими стратегічними бомбардувальниками, балістичними та міжконтинентальними ракетами, а також іншими видами військового забезпечення, які у сьогоднішній (2022-2025 р. р.) використовує держава-агресор проти України.

Висновок. Отже, виходячи з отриманих результатів дослідження, можна констатувати, що в умовах воєнного стану в Україні всі зовнішньоекономічні відносини, у тому числі й у сфері оборони, мають формуватися і реалізуватися лише державою – таким шляхом йшов у часи II світової війни весь цивілізований світ, що й забезпечило державний суверенітет, незалежність та у цілому національну безпеку країн, що постраждали від її наслідків. Без сумніву, у такій ситуації державі гроші слід заробляти, включаючи й шляхом продажу «зайвої» зброї за кордон, але тільки для країн НАТО, у тому числі взамін тієї зброї (за «бартером»), яку вони постачають Україні, враховуючи сьогоднішні проблеми цього Північноатлантичного Альянсу та статутні зобов'язання його членів щодо нерозповсюдження військового озброєння державам-агресорам.

У цілому, сталий розвиток економіки України в умовах воєнного стану та у післявоєнний період її функціонування має бути забезпечений з урахуванням наступного позитивного зарубіжного досвіду, який був апробований на практиці у виді так званого «Плану Маршалла», реформ Шарля Де Голя та ін., що виражалось у здійсненні наступних заходів

1. Проведення жорсткої бюджетної політики, яка мала на меті контроль державних витрат у поєднанні з такою ж жорсткою грошово-кредитною політикою.
2. Збільшення виробництва за рахунок так званої реформи стимулювання пропозиції та створення нових робочих місць.
3. Розширення сектору банківських послуг.
4. Націоналізації стратегічно важливих об'єктів, у тому числі вилучення природних ресурсів з рук приватних осіб

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Коротка історія Англії. URL: <https://drukarnia.com.ua>.
2. Велика Британія в другій світовій війні. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org>.
3. Платне навчання в школі та штрафи за прогули: батьки шоковані планами шкільної реформи. URL: <https://gromada.kt.ua>.
4. Про визначення порядку виплати пенсій деяким категоріям осіб у 2025 році у період воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2025 № 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

5. Підвищена зарплат і премій чиновникам з 01 квітня 2025?! URL: <https://zeminar.ua>.
6. Зануда А. План Маршалла. Як США врятували Європу після війни та руїн з користю для себе. URL: <https://www.bbc.com>.
7. МВФ уточнив, які реформи має виконати Україна для стійкості економіки. URL: <https://www.ukrinform.ua>.
8. Горбач Л.М., Плотников О.В. Глобалізація: світова економіка та українські реалії: монографія. Київ: Видавничий дім «Кондор», 2020. 224 с.
9. План Маршалла – Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org>.
10. Хайнацька Л. Які наслідки для України мала відмова від плану Маршалка. *Перелом: Війна Росії проти України у часових пластах і просторах минувшини. Діалог з істориками* / Відп. ред. В. Смалій. Київ: Ін-т історії України НАН України, 2022. Кн. 2. С. 926–928.
11. Гудолла Л. Як Маргарет Тетчер змінила економіку. URL: <https://www.bbc.com>.
12. Коваль Н. І. Особливості економічних реформ епохи тетчеризму. Історіо-сфера: матеріали Тринадцятої наукової конференції викладачів, здобувачів вищої освіти та молодих учених Південноукраїнського національного університету імені К. Д. Ушинського (м. Одеса, 6-7 квіт. 2018 року). Одеса: ПНПУ ім. К. Д. Ушинського, 2018. С. 135–138.
13. Деякі питання діяльності Міністерства національної єдності України: постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2025 № 113. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
14. Кабмін у змінах до бюджету пропонує підняти посадові оклади прокурорам. URL: <https://sud.ua/uk/news/publikabion>.
15. Деякі питання дорожнього господарства: постанова Кабінету Міністрів України від 15.05.2022 № 803. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
16. Де Голль і реформа державного устрою Франції – Журнальний зал. URL: <https://magazines.forquy.media>.
17. Досвід переможців – Франція. URL: <https://www.project.finance.ua>.
18. Економіка Франції. URL: <https://uk.wikipedia.org>.
19. Деякі питання забезпечення проведення господарської діяльності в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2022 № 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
20. Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету: постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 63. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>. (втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 719).
21. Про ефективне використання державних коштів: постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
22. ЄС терміново шукає 19 млрд. доларів США для покриття дефіциту бюджету України в наступному році. постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2022 № 314. URL: <https://minfin.com.ua>.
23. Щодо економічного становища в умовах воєнного стану та напрямів його покращення. URL: <https://economics.org.ua>.
24. Ukraine recovery Conference 2025/Rome/10-11 July. URL: <https://www.ure-international.com>.
25. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. О. Єрошенко. Донецьк: ТОВ «Глорія Трейд», 2012. 864 с.
26. Енхбаер Т. Велика приватизація в Україні під час війни: ризики, підводне каміння, та перспективи. URL: <https://sk.ua>.
27. Давиденко Б. Як українці сприймають Ахметова, Порошенка. Чим платять багаті. Що українці думають про бізнесменів зі списку Forbes Ukraine? Дослідження Gradus Research. URL: [https://forbes.ua\(money/chim-platyat-bagati-shcho-iz-kreditom-doviri-v-ukraintsiv-do](https://forbes.ua(money/chim-platyat-bagati-shcho-iz-kreditom-doviri-v-ukraintsiv-do).
28. Нікітін В. Експорт зброї сьогодні: виклик для України чи нові можливості? URL: <https://www.pravda.com.ua>.

УДК 620.92(061.1ЄС):33(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.25>

МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ВИРОБНИЦТВА З ВІДНОВЛЮВАНИХ ДЖЕРЕЛ ЕНЕРГІЇ: ДОСВІД ЄС (НІМЕЧЧИНА, ПОРТУГАЛІЯ ТА ДАНІЯ) ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Корольова А.А.,

*аспірант кафедри адміністративного, фінансового та
інформаційного права,**Державний торговельно-економічний університет*

ORCID: 0009-0006-6790-6925

Корольова А.А. Механізми стимулювання виробництва з відновлюваних джерел енергії: досвід ЄС (Німеччина, Португалія та Данія) та перспективи для України.

У статті проведено аналіз механізмів стимулювання виробництва з відновлюваних джерел енергії на прикладі досвіду країн Європейського Союзу. Зокрема, досліджено статистичні дані та законодавство Європейського Союзу на основі директив та планів розвитку, а також досвід таких країн, як Німеччина, Португалія та Данія. Поглиблене вивчення наявних механізмів стимулювання виробництва з відновлюваних джерел енергії завершилося їх систематизацією, що дозволило визначити ключові сильні та слабкі сторони підходів у різних країнах.

Проведений аналіз механізмів стимулювання розвитку відновлюваної енергетики в Німеччині, Португалії та Данії засвідчив, що успіх цих країн ґрунтується на поєднанні законодавчих ініціатив, фінансової підтримки та стратегічного планування. Встановлено, що системи «зелених» тарифів, державні інвестиційні програми, сприяння інноваціям та розвиток інфраструктури дозволили вказаним державам досягти значного підвищення частки відновлюваних джерел енергії в енергетичних системах таких країн Європи.

Досліджено законодавство України у сфері відновлюваної енергетики та ступінь його гармонізацію з правом Європейського Союзу. Зокрема, проведений аналіз механізмів стимулювання виробництва з відновлюваних джерел енергії дозволив встановити, що Україна здійснила низку важливих кроків у напрямі приведення національного законодавства у відповідність до вимог ЄС в частині запровадження аукціонної моделі підтримки.

Автор дійшов висновку, що в Україні прийнято важливі нормативні документи, які сприяють розвитку відновлюваної енергетики та позитивним змінам у цій сфері. Водночас залишаються проблемні аспекти, що потребують законодавчих змін. Такі виклики обумовлені поєднанням двох факторів: воєнним станом, внаслідок чого усі учасники енергетичного ринку (держава, виробник, споживач та інші) повинні підлаштовуватись під відповідні реалії, а також прагненням інтегруватись з Європейським енергетичним ринком.

Результати проведеного дослідження дали можливість узагальнити європейський досвід, релевантний для впровадження в українських умовах з урахуванням воєнного стану та перспективи на післявоєнне відновлення у галузі відновлювальної енергетики.

Ключові слова: відновлювана енергетика, механізм стимулювання відновлюваних джерел енергії, енергетична політика ЄС, енергетична безпека, відновлювані джерела енергії, зелений тариф, фінансові стимули.

Korolova A.A. Mechanisms for stimulating production from renewable energy sources: EU experience (Germany, Portugal and Denmark) and prospects for Ukraine.

The article analyses mechanisms for stimulating production from renewable energy sources based on the experience of European Union countries. In particular, it examines statistical data and European Union legislation based on directives and development plans, as well as the experience of countries such as Germany, Portugal and Denmark. An in-depth study of existing mechanisms for stimulating production from renewable energy sources resulted in their systematisation, which made it possible to identify the key strengths and weaknesses of approaches in different countries.

An analysis of mechanisms for stimulating the development of renewable energy in Germany, Portugal and Denmark showed that the success of these countries is based on a combination of legislative initiatives, financial support and strategic planning. It was found that green tariff systems, state investment programmes, promotion of innovation and infrastructure development have enabled

these countries to significantly increase the share of renewable energy sources in their energy systems.

The legislation of Ukraine in the field of renewable energy and the degree of its harmonisation with European Union law were examined. In particular, an analysis of mechanisms to stimulate production from renewable energy sources has shown that Ukraine has taken a number of important steps towards bringing its national legislation into line with EU requirements regarding the introduction of an auction-based support model.

The author concluded that Ukraine has adopted important regulatory documents that promote the development of renewable energy and positive changes in this area. At the same time, there are still problematic aspects that require legislative changes. These challenges are due to a combination of two factors: the state of war, as a result of which all participants in the energy market (the state, producers, consumers, and others) must adapt to the current realities, and the desire to integrate with the European energy market.

The results of the study made it possible to summarise European experience relevant for implementation in Ukrainian conditions, taking into account the state of war and the prospects for post-war recovery in the renewable energy sector.

Key words: renewable energy, mechanism for stimulating renewable energy sources, EU energy policy, energy security, renewable energy sources, green tariff, financial incentives.

Постановка проблеми. Для досягнення кліматичної нейтральності до 2050 року Європейський Союз (далі – ЄС) закликає держав-членів ЄС здійснювати заходи щодо скорочення викидів парникових газів щонайменше на 55% до 2030 року шляхом використання відновлюваних джерел енергії. Найважливішим фактором забезпечення енергетичної безпеки є встановлені зобов'язання для держав-членів ЄС щодо декарбонізації. Держави-члени ЄС, такі як Данія, Португалія та Німеччина активно впроваджують адміністративно-правові механізми стимулювання розвитку відновлюваної енергетики. Україна в умовах воєнного стану досягла значних показників виробництва енергії з відновлюваних джерел порівняно з європейськими країнами. З огляду на досягнення вказаних європейських країн та використовуючи перевірені ними механізми стимулювання використання відновлюваних джерел енергії, Україна може скористатися досвідом для забезпечення стійкого енергетичного переходу.

Метою дослідження є комплексний аналіз механізмів стимулювання виробництва з відновлюваних джерел енергії в ЄС (Німеччина, Португалія та Данія) та застосування їх ефективності для України.

Стан опрацювання проблематики. Серед дослідників, які працювали над вивченням даної проблеми та праці яких лягли в основу написання цієї статті можна виділити: І.І. Григорєцька, В.С. Гравчук, О.А. Коваль, В.М. Коваль, В.Ф. Девочкін, Д.О. Штода, В.О. Тімашов та ін.

Виклад основного матеріалу. Стрімкий розвиток відновлюваної енергетики в Європі пояснюється поєднанням активної кліматичної політики і швидкого розвитку технологій. В умовах цих двох факторів країни ЄС роблять ставку на підвищення енергоефективності та зменшення викидів вуглецю, використовуючи сучасні інструменти для стимулювання «зеленої» енергетики. Впровадження «зелених» тарифів, державних програм підтримки та збільшення інвестицій у сектор відновлюваної енергетики сприяють розвитку цієї галузі, підвищенню енергетичну безпеку та забезпечує стабільне функціонування ринку енергії з відновлюваних джерел.

Крім того, ЄС активно формує законодавче середовище для підтримки «зеленого» переходу, впроваджуючи директиви, регламенти та спеціальні програми, що, в свою чергу, створює сприятливі умови для сталого розвитку відновлюваних джерел енергії на національному рівні.

Відтак, перехід до відновлюваних джерел енергії (далі – ВДЕ) є ключовим пріоритетом сучасної енергетичної політики держав ЄС, а досвід таких країн, як Німеччини, Португалії та Данії може стати відправною точкою для України в її енергетичній трансформації. Розвиток сонячної, вітрової, біоенергетики та водневих технологій є основним інструментом для досягнення цілей декарбонізації. Важливо створити стабільне нормативно-правове й економічне середовище для стимулювання приватних інвестицій. У цьому контексті особливого значення набувають директиви, регламенти та програми Європейського Союзу, які формують правові рамки для впровадження відновлюваної енергетики на національному рівні та забезпечують узгодженість політики країн-членів.

Пропонуємо розпочати з аналізу директив 2009/28/ЄС [1] та 2018/2001/ЄС [2], які сприяють формуванню єдиної політики у сфері відновлюваної енергетики в межах Європейського Союзу. Ці нормативні акти встановлюють зобов'язання та цілі: впровадження правових, економічних та технічних механізмів підтримки «зеленої» енергетики для країн-членів щодо збільшення частки енергії з відновлюваних джерел, а також для країн-кандидатів, які хочуть вступити (до яких відноситься й Україна).

Вагоме значення відновлюваної енергії та біопалива для екологічної політики ЄС закріплено в Директиві Європейського парламенту і Ради 2009/28/ЄС про сприяння використанню енергії, яка має на меті досягти в ЄС до 2020 року частку 20% від загального споживання енергії з відновлюваних джерел, а також зменшити споживання палива біопаливом на 10%. Вказані цілі є обов'язковими для всіх країн-членів ЄС та повинні бути досягнуті шляхом сприяння розвитку відновлюваної енергетики [1].

Європейський Союз послідовно наголошує на захисті довкілля, встановлюючи амбітні цілі щодо скорочення викидів, що є основою своєї кліматичної політики. Такі інструменти, як система торгівлі викидами парникових газів та Директива RED II сприяють державам-членам ЄС у впровадженні інноваційні технології та зменшувати їх негативний вплив на клімат через використання енергії з відновлюваних джерел.

Директива Європейського парламенту і Ради (ЄС) 2018/2001 «далі – RED II», яку зазвичай називають RED II (від англійського терміну «Renewable Energy Directive»), встановлює цілі на 2030 рік, зокрема збільшення частки ВДЕ до щонайменше 32% від загального споживання енергії в ЄС (стаття 3). Для досягнення цієї мети держави-члени повинні забезпечувати певну частку енергії з відновлюваних джерел у своєму кінцевому електроспоживанні. Зазначена директива вимагає від держав-членів запровадження низки заходів, а саме: підключення ВДЕ до енергомережі; прозорості та ефективності процесу підключення нових установок відновлюваної енергетики, включаючи визначення максимальних термінів підключення установок до мережі та гарантування недискримінаційного доступу й пропорційних витрат на підключення для виробників відновлюваної енергії [2].

В умовах воєнних дій на Європейському континенті, пропонуємо продовжити дослідження нормативного документа, що був прийнятий Європейською Комісією у травні 2022 року. Комісія вирішила представити план REPowerEU, що містить комплексний пакет заходів, з метою подолання залежності Європейського Союзу від російського викопного палива, зокрема газу та боротьбу з кліматичною кризою. План включає такі ключові пункти: сприяння енергозбереженню, диверсифікація енергопостачання, зменшення споживання викопного палива в промисловості, прискорення впровадження ВДЕ, зокрема, шляхом збільшення цільового показника частки ВДЕ у споживанні енергії з 42,5% до 45% до 2030 року [3].

У 2022 році було ухвалено Регламент (2022/2577). У цьому документі визначається, на нашу думку, одна з найголовніших ідей не лише щодо прискорення впровадження відновлюваної енергії, а й рекомендація щодо фактичної відмови та застосування альтернативних російським джерелам енергії, зокрема відновлювальних, серед яких очолює список сонячна енергія. Вона є ключовим джерелом відновлюваної енергії, що дозволяє Європейському Союзу припинити залежність від російського викопного палива та одночасно досягти переходу до кліматично нейтральної економіки [4].

Слід відзначити, що цей документ є відповіддю на енергетичну кризу, спричинену війною між Росією та Україною, яка поставила під загрозу економіку та енергетичну безпеку країн ЄС. Цей крок відображає пріоритет безпекових інтересів ЄС над фінансовими та політичними аспектами. Відновлювана енергетика є ключовим інструментом зменшення залежності від російських енергоносіїв та забезпечення енергетичної стабільності в Європі.

Наступною за хронологічною послідовністю прийняття, є директива RED III 2023/2413 від 18 жовтня 2023 року, яка вносить зміни до Директиви RED II 2018/2001, Регламенту (ЄС) 2018/1999 та Директиви 98/70/ЄС щодо сприяння використанню енергії з відновлюваних джерел. Директива передбачає, збільшення виробництва енергії з відновлюваних джерел щонайменше на 42,5% до 2030 року. Для досягнення цієї мети держави-члени повинні забезпечити скорочення викидів парникових газів на 55% до 2030 року. Нова директива встановлює більш амбітні цілі щодо відновлюваних джерел енергії, зокрема заходи для значного прискорення процедур затвердження проєктів у сфері ВДЕ [5].

У своїй праці Григорєцька І.І. розглядає правове регулювання ЄС та України у сфері розвитку виробництва з ВДЕ. Науковиця наголошує, що Європейська Комісія відіграє провідну роль у реалізації енергетичної політики ЄС. Прийняття програми Стратегії ЄС у сфері енергетики й боротьби зі зміною клімату до 2030 р. та енергетичну стратегію ЄС, було спрямоване на розвиток відновлюваної енергетики та збільшення частки енергії з відновлюваних джерел в енергоспоживанні. Європейський зелений курс та цілі сталого розвитку спрямовані на досягнення ЄС у 2050 р. кліматичної нейтральності, свідчить про вагомий внесок ЄС у розвиток відновлюваної енергетики. Україна повинна наслідувати європейський досвід сприяння розвитку та швидкому впровадженню відновлюваної енергетики, а також зменшенню залежності від викопного палива й інші механізми правового регулювання для досягнення енергетичної незалежності, декарбонізації та підвищення енергоефективності [6, с. 11, 13].

Підтримуємо позицію науковиці та вважаємо, що практичний досвід у сфері декарбонізації та адаптація цих підходів слугуватимуть одним із кроків до інтеграції європейських стандартів у правове поле України. Такий курс є не лише політично обґрунтованим, а й стратегічно важливим для забезпечення енергетичної безпеки, стійкості та відповідності міжнародним екологічним вимогам.

Варто звернути увагу на позицію Грачука В.С., який досліджує правове регулювання енергетичних правовідносин в Україні, та висвітлює, що держава в енергетичній сфері має здійснити гармонізацію законодавства з правовою системою ЄС. Насамперед Україна повинна провести реформи щодо розвитку відновлюваної енергетики та реалізувати заохочення приватних інвестицій і забезпечення довгострокової енергетичної безпеки країни [7, с. 112].

Ми згодні з твердженням, що зближення з ЄС у сфері відновлюваної енергетики Україна відкриває нові перспективи модернізації, скорочення використання викопного палива та підвищення рівня енергетичної незалежності. Проведення реформ і стимулювання інвестицій у відновлювану енергетику є основою сталого розвитку, економічного зростання та відповідального ставлення до клімату. Пропонуємо більш предметно розглянути практику окремих країн, таких як Німеччина, Португалія та Данія, оскільки такий аналіз дає змогу оцінити ефективність практичних рішень у реальних умовах і адаптувати найкращі з них до українських реалій.

У 2024 році серед країн ЄС Данія забезпечила найбільше електроенергії з відновлюваних джерел (88,4%), наступною була Португалія з 87,5% (де домінували вітрова та гідроенергетика) та Хорватія (73,7%, переважно гідроенергетика). Найнижчі частки відновлюваних джерел енергії зафіксовані в Люксембурзі (5,1%), на Мальті (15,1%) та в Чехії (15,9%) [8].

Німеччина. Пропонуємо розпочати з Німеччини, оскільки саме ця країна є лідером у Європі з розвитку відновлюваної енергетики, має багаторічний досвід реалізації успішних програм та сформувала ефективну модель державної підтримки, що може стати орієнтиром для України.

Автори Коваль О.А., Коваль В.М. та Девочкін В.Ф. досліджували досвід Німеччини у сфері розвитку відновлюваної енергетики, зокрема, розвиток енергозалежності та великий попит на виробництво ВДЕ за допомогою залучення інвестицій. Науковці встановили, що «Німеччина впевнено розвивається у напрямку сталого розвитку відновлюваної енергетики та вже на липень 2025 року досягла вагомих результатів у виробництві ВДЕ. У сфері відновлюваної енергетики в період 2022-2023 років зросли обсяги інвестицій у ВДЕ переважно шляхом скорочення фінансування інших напрямів, що сприяло тенденції до зростання попиту в суспільстві. Разом із тим, виявлено головну причину спаду інвестицій, а саме обмежений потенціал для розширення цього сектору в Німеччині, де через географічні особливості та екологічні обмеження можливості для нових великих ГЕС дуже обмежені» [9, с. 64].

Напочатку Німеччина ставила собі за мету збільшення частки ВДЕ у валовому споживанні електроенергії в Німеччині до 65% у 2030 році, а для виробництва електроенергії, нейтральної до парникових газів, лише до 2050 року, відповідно до п. 1 розділу 1 Закону Німеччини «Про відновлювані джерела енергії» (далі – EEG 2021) [10]. В останній поправці до Закону Німеччини «Про відновлювані джерела енергії» (далі – EEG 2023) передбачено, що до 2030 року ВДЕ повинні становити 80% валового споживання електроенергії по всій Німеччині (§1 розділ 1 EEG 2023). Для сприяння досягненню цієї мети Німеччина створює Комітет зі співробітництва відповідальних державних секретарів федерального уряду та урядів земель, який має на меті координувати цілі та моніторинг стану їх реалізації (частини 7 розділу 2 §97 та 98 EEG 2023) [11].

Наразі в Німеччині виробництво електроенергії з відновлюваних джерел переважно підтримується: за схемою ринкової премії; право на сплату «зеленого» тарифу, однак передбачено для малих електростанцій потужністю до 100 кВт; доплата орендаря за електроенергію, яка поширюється на електроенергію від сонячних систем, встановлених на, в або в будівлі або допоміжному приміщенні цієї будівлі, якщо вона була поставлена та спожита оператором системи або третьою стороною кінцевому споживачеві. (частина 3 розділ 1 § 20 і 21 EEG 2023). Ставка субсидії розраховується на основі дати введення в експлуатацію та встановленої потужності відповідної сонячної системи передбачено в EEG 2023 [11].

Відповідно до відкритих джерел, зокрема Євростат, у 2024 році близько 55% загального обсягу споживання енергії в Німеччині забезпечуються відновлювальними джерелами [8].

Такий показник вдалося досягти, зокрема, й завдяки провадженню урядом Німеччини субсидій та фінансової підтримки для просування електромобілів та необхідної інфраструктури для їх зарядження. Транспортні засоби з чистою преїскурантною ціною в розмірі до 40 000 євро отримують субсидію до 6 750 євро [12].

Узагальнюючи досвід Німеччини, можна констатувати, що такий підхід у сфері відновлюваної енергетики демонструє не лише сильні сторони, зокрема активне зростання частки ВДЕ та стабільну державну політику підтримки, але й виявляє низку викликів, пов'язаних із технічними та

організаційними бар'єрами. Цей досвід є показовим прикладом того, як послідовна державна стратегія може стимулювати збільшення інвестицій та формувати довіру з боку бізнесу та суспільства. Для України німецька модель може слугувати важливим орієнтиром при розбудові власної політики інвестування у ВДЕ.

Португалія. Для Португалії, як і для всього Європейського Союзу, сектор відновлюваної енергетики відіграє ключову роль у розвитку економіки. Держава активно підтримує регіональний розвиток, зміцнення промисловості та бізнес-сектору, використовуючи такі механізми, як залучення міжнародних інвестицій, створення нових робочих місць та сприяння розвитку інноваціям.

Одним із головних нормативно-правових актів на національному рівні Португалії, що регулює виробництво відновлювальної енергії є указ-закон № 30-A/2022. Цей закон передбачає низку механізмів, що мають на меті стимулювання виробництва енергії в даному секторі, однак хочемо виділити один з механізмів, який передбачає звільнення від попередньої видачі ліцензії на початок експлуатації центрів виробництва відновлюваної енергії та енергосховищ, якщо оператор мережі підтверджує наявність умов для підключення до мережі загального користування [13].

Португальський ринок пропонує різні стратегічні інвестиційні можливості у сфері зеленого водню, зокрема в Промисловій та логістичній зоні Сінес (далі – ZILS) і в межах проєкту H2Med. ZILS – це стратегічна промислова зона на Іберійському півострові, що має стати центром виробництва відновлюваного водню. Вона орієнтована на підприємства в секторах зеленого виробництва сталі, аміаку та метанолу [14].

Відповідно до аналітичних даних Управління міжнародної торгівлі, Португалія посідає 7-ме місце серед країн Європи за часткою використання відновлюваних джерел для виробництва енергії. Станом на травень 2023 року частка відновлюваної енергії на материковій Португалії становила 60,3%, на Мадейрі – 30,3%, а на Азорських островах – 35,1% [15].

Зокрема, у червні 2023 року колишній уряд Португалії подав до Європейської Комісії оновлену версію Національного енергетичного та кліматичного плану на 2030 рік, в якій країна зобов'язується досягти кліматичної нейтральності до 2045 року та скоротити викиди парникових газів на 55% до 2030 року. Для досягнення цих цілей встановлено такі показники: До 2026 року 80% виробництва енергії має надходити з відновлюваних джерел, а до 2030 року 85% електроенергетичного балансу має формуватися шляхом ВДЕ [14].

Приклад Португалії свідчить, що правильно обрана стратегія у сфері інвестицій сприяє ефективному розвитку сектору відновлюваної енергетики та дозволяє країні досягти високих світових показників. Активна державна підтримка, спрямована на інтеграцію ВДЕ, стимулює розвиток інфраструктури, залучає міжнародні інвестиції та стимулює інновації в промисловості. Досвід Португалії демонструє, що комплексний підхід, що поєднує законодавчі стимули, фінансову підтримку та стратегічне планування, здатен забезпечити стійкий розвиток енергетичного сектора та енергетичну незалежність країни.

Данія. Вважаємо необхідним розглянути досвід Данії, яка зробила значні кроки до більш сталого розвитку відновлюваної енергетики. Зауважимо, що географічне розташування цієї держави створює переваги для розвитку ВДЕ, в першу чергу, у сфері вітроенергетики. У Данії вітрова енергія є найпотужнішим ВДЕ та відіграє вирішальну роль в енергетичному балансі країни, оскільки як наземні, так і морські вітрові електростанції виробляють значну частину електроенергії в державі.

У жовтні 2016 року Данія прийняла важливий закон щодо сприяння розвитку відновлюваної енергетики. Метою вищезгаданого нормативного акту є сприяння виробництву енергії з відновлюваних джерел відповідно до кліматичних, екологічних та соціально-економічних міркувань та зменшення залежності від викопного палива, забезпечення безпеки постачання та скорочення викидів CO₂ та інших парникових газів [16].

В Данії було запроваджено різні фінансові стимули, зокрема гранти та податкові пільги, для заохочення інвестицій у відновлювану енергетику. Такі заходи показали свою ефективність та збільшили інвестування коштів бізнесу у розвиток ВДЕ.

Датське енергетичне агентство опублікувало дані, згідно з якими у 2022 році зросло на 5,3% використання ВДЕ за такими видами: вітрова енергетика забезпечила 53,8%, біомаса – 16,4%, сонячна енергія – 9,3%, а біогаз – решту 2,5%. У 2023 році зросло використання ВДЕ, водночас викиди CO₂ від енергоспоживання скоротилися на 7,6% [17].

Відповідно до пункту 16) §5 Капітел 1 Закону Данії «Про сприяння розвитку відновлюваної енергетики» передбачено підтримку ВДЕ. Зокрема, визначено зобов'язання, країни щодо відновлюваної енергії, а саме: схема підтримки, яка вимагає, щоб певна частка виробництва енергії виробниками, постачання енергії постачальниками або споживання енергії споживачами походила з енергії з відновлюваних джерел, включаючи схеми, за якими можуть видаватись зелені сертифікати для виконання таких зобов'язань [18].

Відповідно до п. 2 §56 в Kapitel 6 в цього Закону, Міністр з питань клімату, енергетики та комунальних послуг щорічно публікує план очікуваного розподілу підтримки через законодавчо встановлені схеми фінансової підтримки для просування відновлюваної енергії, який слугуватиме орієнтиром щонайменше на наступні 5 років або, у разі обмежень бюджетного планування, на наступні 3 роки. Підтримка складається з доплати до ціни, яка разом із ринковою ціною на електроенергію, становить фіксовану розрахункову ціну [18].

Отже, Данія здійснює енергетичний перехід, інвестуючи у відновлювані джерела енергії.

Україна. На виконання цілей, які викладених у Директивах RED II, RED III, Україна прийняла низку нормативно-правових актів, зокрема Закон України «Про альтернативні джерела енергії», Закон України «Про альтернативні види палива», Закон України «Про енергетичну ефективність» тощо.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України, затверджено Національну економічну стратегію на період до 2030 року. Стратегія визначає орієнтири, принципи та цінності в економічній політиці щодо ВДЕ, а саме: декарбонізацію економіки (підвищення енергоефективності, розвиток відновлюваних джерел енергії, розвиток циркулярної економіки та синхронізація з ініціативою «Європейський зелений курс») [19].

Для досягнення стратегічних цілей необхідно: встановлення економічної обґрунтованості тарифів та зборів природних монополій; вдосконалення механізмів підтримки ВДЕ; підвищення ресурсоефективності із завдань є впровадження ефективного регулювання у сфері ресурсозбереження та використання ВДЕ; запровадження «зелених» аукціонів для ВДЕ та формування балансувальних потужностей; врегулювання ринкових, регуляторних та технічних можливостей виробництва та експортної передачі водню з ВДЕ та атомних електростанцій з гарантованою ціною в євро та довгостроковими контрактами; забезпечення компенсації за обмеження виробітку для ВДЕ; урегулювання роботи локалізованої генерації з ВДЕ, що приєднується безпосередньо до мереж споживача, без плати за розподіл та передачу електричної енергії; забезпечення виконання зобов'язань «гарантованого покупця» перед виробниками з ВДЕ; залучення інвестицій у відновлювану енергетику [19].

У 2021 році Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію енергетичної безпеки, з метою забезпечення енергетичної безпеки, Україна здійснює доступу до надійних, безпечних, доступних і сучасних джерел енергії для всіх споживачів [20].

13 серпня 2024 року Кабінет Міністрів України ухвалив Національний план дій з відновлюваної енергетики на період до 2030 року та плану заходів з його виконання, щоб за допомогою використання ВДЕ скоротити викиди парникових газів до рівня 35% до 2030 року порівняно з 1990 роком [21].

У Національному плані дій з відновлюваної енергетики на період до 2030 року та плану заходів з його виконання зазначено, що у 2023 році Кабінетом Міністрів України схвалив Енергетичну стратегію України на період до 2050 року. Стратегія передбачає досягнення таких цілей: 1) збільшення частки енергії з відновлюваних джерел у структурі валового кінцевого споживання енергії щонайменше до 27 % до 2030 року; 2) досягнення у загальному первинному постачанні енергії до 70% енергії з відновлюваних джерел до 2050 року; 3) наближення до кліматичної нейтральності до 2060 року [21].

Зауважуємо, що Україна запровадила такі механізми підтримки для сприяння розвитку відновлюваної енергетики: модель «зеленого» тарифу, річна квота підтримки підприємств, гарантії походження електричної енергії тощо.

У своєму дисертаційному дослідженні Штода Д.О. відносить адміністративні договори до адміністративно-правового регулювання відносин у сфері альтернативної енергетики. Штода Д.О. обґрунтовує, що «адміністративний договір, укладений зі стейкхолдерами у сфері альтернативної енергетики може виступати як альтернатива чи доповнення до «зеленого тарифу» та підкреслює необхідність збереження «зеленого» тарифу, як способу державного регулювання у сфері альтернативної електроенергетики» [22, с. 5; 104].

Ми погоджуємося з думкою Штода Д.О., оскільки для забезпечення врегулювання відносин між державою й учасниками ринку необхідна правова форма. Такою формою може бути адміністративний договір, який дозволить ефективніше реалізувати державну підтримку у сфері відновлюваної енергетики.

Одним з адміністративно-правових механізмів стимулювання у сфері відновлюваної енергетики є запровадження «зеленого» тарифу. В Законі України «Про альтернативні джерела енергії» встановлено «зелений» тариф, який гарантує зобов'язання держави купувати електроенергію, вироблену виробниками з альтернативних джерел енергії, а також шляхом надання значного обсягу податкових пільг для виробників такої електроенергії [23].

Також у цьому Законі важливим інструментом державної підтримки у сфері відновлюваної енергетики визначено механізм ринкової премії. Він передбачає, що гарантований покупець здійснює виплати виробникам, яким встановлено «зелений» тариф, та суб'єктам господарювання, які за результатами аукціону набули право на підтримку. Такі виплати покривають різницю між розміром «зеленого» тарифу або аукціонної ціни з урахуванням надбавки до неї, та розрахунковою ціною на підставі укладеного з гарантованим покупцем договору про надання послуги за механізмом ринкової премії [23].

Відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії» (п. 11 Розділу XVII), «частка відшкодування гарантованому покупцю суб'єктами господарювання, об'єкт (об'єкти) електроенергетики або черги будівництва (пускові комплекси) яких включені до балансувальної групи гарантованого покупця та здійснюють продаж електричної енергії, виробленої з альтернативних джерел енергії, встановлена потужність яких не перевищує 1 МВт, за «зеленим» тарифом, вартості врегулювання небалансу електричної енергії балансувальної групи гарантованого покупця становить: ... з 1 січня 2025 року - 50 %. Якщо потужність об'єктів, що працюють за «зеленим» тарифом, перевищує 1 МВт, вартість врегулювання небалансу електричної енергії балансувальної групи гарантованого покупця становить 100% з 1 січня 2022 року» [24].

Наступним адміністративно-правовим механізмом стимулювання у сфері відновлюваної енергетики є аукціони. Відповідно до ст. 9³ Закону України «Про альтернативні джерела енергії», для набуття права на підтримку за результатами аукціону суб'єкти господарювання, які мають намір виробляти електричну енергію з енергії вітру або сонячного випромінювання, зобов'язані брати участь в аукціоні, якщо встановлена потужність їхніх об'єктів електроенергетики або чергах (пускових комплексах) об'єктів електроенергетики, становить:

для об'єктів, що виробляють електричну енергію з енергії вітру, – понад 5 МВт;

для об'єктів, що виробляють електричну енергію з енергії сонячного випромінювання, – понад 1 МВт [23].

Інші суб'єкти господарювання, які мають намір виробляти електричну енергію з альтернативних джерел енергії, незалежно від встановленої потужності об'єкта та джерела альтернативної енергії (крім доменного та коксівного газів, а також у разі використання гідроенергії - лише мікро-, міні- та малі гідроелектростанції), можуть брати участь в аукціонах на добровільних засадах, незалежно від встановленої потужності. Однак суб'єкти господарювання, які мають намір виробляти та/або виробляють електричну енергію з альтернативних джерел енергії не можуть брати участі в аукціонах з розподілу квоти підтримки щодо тих об'єктів електроенергетики або черг їх будівництва (пускових комплексів), стосовно яких раніше встановлено «зелений» тариф та/або набуто право на підтримку за результатами аукціону [23].

Відповідно до ст. 9⁷ Закону України «Про альтернативні джерела енергії» здійснюється видача електронного документа - гарантії походження електричної енергії, виробленої з ВДЕ. Така гарантія підтверджує, що електроенергія, вироблена з відновлюваних джерел відповідає стандартам ЄС [23].

Висновки. На сучасному етапі еволюції енергетичної системи Європи кількісні зміни у показниках використання ВДЕ зумовлені кліматичними цілями та геополітичними викликами. З огляду на це, консолідація країн-членів навколо проблематики створення дієвих механізмів стимулювання виробництва ВДЕ, продемонструвала ефективність системної підтримки відновлюваної енергетики. ЄС визначив чіткі орієнтири щодо скорочення викидів парникових газів та поступове наближення до кліматичного балансу, що, безумовно стало відправною точкою для масштабного розвитку ВДЕ у державах-членах.

В контексті досвіду окремих країн ЄС, слід відзначити, що Німеччина розробила довгострокову державну політику, яка на перше місце ставить два фактори: інвестиції та стабільні «зелені» стимули. Такий підхід свідчить про вироблену дієву стратегію, що забезпечила Німеччині лідерство у сфері енергетичного переходу. Своєю чергою, Португалія показала, що завдяки детально проробленому стратегічному проєкту з боку уряду, активному залученню міжнародних інвестицій та використанню регіональних переваг, можна досягти вагомих результатів у розвитку ВДЕ. Данія ж довела, що ставку на технологічні інновації та інтеграцію ВДЕ у національну систему можна поєднувати з розвитком експортного потенціалу і створенням нових ринкових можливостей.

Таким чином, з огляду на досвід провідних європейських країн, для України пріоритетом у процесі створення механізмів підтримки у сфері відновлюваної енергетики є стимулювання виробництва енергії з відновлюваних джерел. В умовах війни та енергетичної нестабільності особливо значення набуває створення стійкої та диверсифікованої енергосистеми. На нашу думку, цей процес повинен передбачати не лише формування стабільної законодавчої основи як базового елемента розвитку інструментів залучення інвестицій, а й сприяти системній модернізації інфраструктури та впровадженню інноваційних технологій у сфері відновлюваної енергетики.

СПИСОК ВИКОРИСТАННЯ ДЖЕРЕЛ:

1. Директива Європейського Парламенту та Ради 2009/28/ЄС від 23 квітня 2009 року про заохочення до використання енергії, виробленої з відновлюваних джерел та якою вносяться зміни до, а в подальшому скасовуються Директиви 2001/77/ЄС та 2003/30/ЄС. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32009L0028> (дата звернення: 01.09.2025).
2. Директива Європейського Парламенту та Ради 2018/2001 від 11 грудня 2018 року про стимулювання використання енергії з відновлюваних джерел (нова редакція). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/2001/oj/eng> (дата звернення: 01.09.2025).
3. REPowerEU. European Commission. URL: https://commission.europa.eu/topics/energy/repowerEU_en (дата звернення: 01.09.2025).
4. Регламент Ради (ЄС) 2022/2577 від 22 грудня 2022 року, що встановлює рамки для прискореного впровадження відновлюваної енергії. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2577/oj/eng> (дата звернення: 03.09.2025).
5. Директива Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 2023/2413 від 18 жовтня 2023 року про внесення змін до Директиви (ЄС) 2018/2001, Регламенту (ЄС) 2018/1999 та Директиви 98/70/ЄС щодо сприяння виробництву енергії з відновлюваних джерел, а також про скасування Директиви Ради (ЄС) 2015/652. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj/eng> (дата звернення: 03.09.2025).
6. Григорєцька І. І. Правове регулювання відновлювальної енергетики: європейський та український підходи. *Морська безпека та оборона*. 2023. № 1. С. 9–15.
7. Грачук В.С. Правове регулювання енергетичних правовідносин в Україні в контексті сталого розвитку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2024. Вип. 86. Ч. 3. С. 107–113.
8. Electricity from renewable sources reaches 47% in 2024. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250319-1?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 05.09.2025).
9. Коваль О.А., Коваль В.М. і Девочкін В.Ф. «Перспективи інвестицій у розвиток відновлювальної енергетики на прикладі Німеччини». *Вісник Національного технічного університету «ХПІ»*. Серія: *Енергетика: надійність та енергоефективність*, вип. 1(10), Липень 2025, С. 60–68.
10. Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (ErneuerbareEnergien-Gesetz – EEG 2021). 21.07.2014. URL: https://www.clearingstelle-eeg-kwkg.de/sites/default/files/2022-09/EEG_2021.pdf (дата звернення: 05.09.2025).
11. Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2023). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/eeg_2014/BJNR106610014.html (дата звернення: 05.09.2025).
12. Helena Wisbert, Ann-Katrin Voit Optimierte Förderung von Elektrofahrzeugen als Schlüssel zur Erreichung nationaler Klimaziele. URL: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2025/heft/5/beitrag/optimierte-foerderung-von-elektrofahrzeugen-als-schluessel-zur-erreichung-nationaler-klimaziele.html>. (дата звернення: 06.09.2025).
13. Decreto-Lei n.º30-A/2022, de 18 de abril. URL: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/30-a-2022-182213906>. (дата звернення: 06.09.2025).
14. Portugal's energy and green transition. URL: https://www.business-sweden.com/49ab07/contentassets/029e4aaa5e6847a7b0df07d33a5b1a9f/report_energy-and-green-transition-study-portugal.pdf. (дата звернення: 06.09.2025).
15. Portugal Country Commercial Guide. URL: https://www.trade.gov/country-commercial-guides/portugal-energy?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 07.09.2025).
16. Bekendtgørelse af lov om fremme af vedvarende energi. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2016/1288> (дата звернення: 07.09.2025).
17. Historisk lavt kulforbrug og mere vedvarende energi i 2023. URL: <https://ens.dk/presse/historisk-lavt-kulforbrug-og-mere-vedvarende-energi-i-2023> (дата звернення: 07.09.2025).
18. Bekendtgørelse af lov om fremme af vedvarende energi. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2024/1031> (дата звернення: 07.09.2025).
19. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: постанова Кабінет Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25> (дата звернення: 09.09.2025).
20. Про схвалення Стратегії енергетичної безпеки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2021 р. № 907-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-2021-%D1%80#n10> (дата звернення: 09.09.2025).

21. Про затвердження Національного плану дій з відновлюваної енергетики на період до 2030 року та плану заходів з його виконання: розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2021 р. № 907-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-2024-%D1%80#Text> (дата звернення: 09.09.2025).
22. Штода Д.О. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері використання альтернативних джерел енергії. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2023. 235 с.
23. Про альтернативні джерела енергії: Закон України від 20.02.2003 № 555-IV *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 24. Ст. 155. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-15#Text> (дата звернення 10.09.2025).
24. Про ринок електричної енергії: Закон України від 13.04.2007 № 2019-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#n1317> (дата звернення 26.06.2025).

УДК 342.9:340.12:347.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.26>

ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЮ ПРИНЦИПУ ЗАКОННОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Костецький С.К.,

аспірант кафедри права та правоохоронної діяльності

Центральноукраїнського державного університету

ім. В. Винниченка

ORCID: 0000-0003-3784-1201

e-mail: kostetskiy.ss@gmail.com

Костецький С.К. Вдосконалення механізму запобігання порушенню принципу законності в адміністративному судочинстві.

У статті досліджується проблема вдосконалення механізмів запобігання порушенню принципу законності в адміністративному судочинстві України. Актуальність теми зумовлена ключовою роллю адміністративних судів у забезпеченні верховенства права, реалізації прав і свобод людини та контролі за діяльністю суб'єктів публічної влади. Практика застосування адміністративного процесуального законодавства свідчить про існування значних труднощів, пов'язаних із порушенням процесуальних прав учасників справи, затягуванням строків розгляду, неналежним забезпеченням принципу змагальності та ефективності доказування. Це створює загрозу зниження рівня довіри громадян до судової влади та зменшує ефективність захисту їхніх законних інтересів.

У роботі здійснено комплексний аналіз сучасного стану адміністративного судочинства в Україні, зокрема з позицій реалізації принципу законності. Автор акцентує увагу на низці проблем: дисбаланс між можливостями органів публічної влади та громадян у доступі до доказової бази, зловживанні процесуальними правами, недостатньому рівні організаційного та матеріально-технічного забезпечення судів. Окремо розглянуто питання впровадження цифрових технологій, зокрема функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, яка покликана сприяти прозорості та відкритості правосуддя, проте впроваджується нерівномірно, що породжує ризики нерівного доступу до судового захисту.

Звернуто увагу на проблему низького рівня правової культури суспільства та формалізм у сприйнятті судового контролю органами публічної влади. Вказано, що подолання недовіри до правосуддя можливе лише за умови послідовного дотримання конституційних гарантій (ст. 55, 57 Конституції України), положень Кодексу адміністративного судочинства України та міжнародних стандартів захисту прав людини (ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод).

У висновках обґрунтовано необхідність удосконалення механізмів запобігання порушенням законності в адміністративному судочинстві. Серед ключових напрямів визначено: чітке закріплення процесуальних гарантій у законодавстві та встановлення санкцій за їх порушення; оптимізацію навантаження на суддів і підвищення рівня кадрового та технічного забезпечення; реальне впровадження цифрових технологій; зміцнення механізмів виконання судових рішень; системну роботу з підвищення правової культури громадян і представників влади.

Ключові слова: адміністративне судочинство; принцип законності; верховенство права; процесуальні гарантії; права людини; докази та доказування; цифровізація правосуддя; правова культура; ефективність судового захисту; виконання судових рішень.

Kostetsky S.K. Improving the mechanism for preventing violations of the principle of legality in administrative proceedings.

The article is devoted to the study of the problem of improving the mechanisms for preventing violations of legality in administrative proceedings in Ukraine. The relevance of the topic is due to the key role of administrative courts in ensuring the rule of law, the implementation of human rights and freedoms and control over the activities of public authorities. The practice of applying administrative procedural legislation indicates the existence of significant difficulties associated with the violation of procedural rights of participants in the case, the extension of the terms of consideration, the improper provision of the principle of adversarial proceedings and the effectiveness of evidence. This creates a threat of a decrease in the level of trust of citizens in the judiciary and reduces the effectiveness of the protection of their legitimate interests.

The work provides a comprehensive analysis of the current state of administrative justice in Ukraine, in particular from the perspective of implementing the principle of legality. The author focuses on

a number of problems: the imbalance between the capabilities of public authorities and citizens in accessing the evidence base, abuse of procedural rights, and the insufficient level of organizational and material and technical support of courts. The issue of the introduction of digital technologies, in particular the functioning of the Unified Judicial Information and Telecommunications System, which is designed to promote transparency and openness of justice, but is being implemented unevenly, which creates risks of unequal access to judicial protection, is separately considered.

Attention is drawn to the problem of the low level of legal culture of society and formalism in the perception of judicial control by public authorities. It is indicated that overcoming distrust in justice is possible only under the condition of consistent observance of constitutional guarantees (Articles 55, 57 of the Constitution of Ukraine), the provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine and international standards for the protection of human rights (Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms).

The conclusions substantiate the need to improve mechanisms for preventing violations of legality in administrative proceedings. Among the key areas identified are: clear consolidation of procedural guarantees in legislation and the establishment of sanctions for their violation; optimization of the workload on judges and increasing the level of personnel and technical support; real implementation of digital technologies; strengthening mechanisms for the implementation of court decisions; systematic work to improve the legal culture of citizens and government officials.

Key words: administrative proceedings; principle of legality; rule of law; procedural guarantees; human rights; evidence and substantiation; digitalization of justice; legal culture; effectiveness of judicial protection; implementation of court decisions.

Постановка проблеми. Адміністративне судочинство є ключовим інструментом забезпечення верховенства права, захисту прав і свобод людини та громадянина, а також ефективного функціонування публічної адміністрації. Його особливість полягає у вирішенні спорів між приватними особами та суб'єктами владних повноважень, що зумовлює підвищені вимоги до дотримання принципу законності та гарантування справедливого судового розгляду. Однак практика застосування адміністративного процесуального законодавства свідчить про наявність низки проблем, пов'язаних із порушенням процесуальних прав учасників справи, неналежним використанням доказової бази, затягуванням строків розгляду, недостатньою ефективністю механізмів судового контролю за діяльністю органів публічної влади.

Наявні механізми запобігання порушенням законності мають переважно декларативний характер і не завжди здатні забезпечити реальну гарантію дотримання процесуальних стандартів. Сучасні виклики, зокрема судова реформа, цифровізація правосуддя та зростання кількості адміністративних спорів, вимагають перегляду та вдосконалення існуючих підходів. Це стосується як нормативно-правового регулювання, так і організаційно-процесуальних засад діяльності адміністративних судів.

Таким чином, вдосконалення механізму запобігання порушенням законності в адміністративному судочинстві є актуальним завданням, від вирішення якого залежить рівень довіри громадян до судової влади, ефективність захисту їхніх прав і законних інтересів, а також зміцнення принципу верховенства права в Україні.

Мета статті полягає у комплексному аналізі сучасного стану реалізації принципу законності в адміністративному судочинстві України та виробленні науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення механізмів запобігання його порушенню.

Стан опрацювання проблематики. Питання забезпечення законності в адміністративному судочинстві є предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Значний внесок у розвиток теоретичних основ адміністративного процесу зробили О.Ф. Андрійко, В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.М. Бандурка, І.С. Гриценко, Р.А. Калюжний, А.М. Колодій, О. Кузьменко, Н.В. Максименко, С. Стеценко, В.І. Теремецький, Н.М. Хоменко. Їхні праці зосереджені на визначенні місця адміністративної юстиції у системі публічної влади, окресленні засад адміністративного процесу та гарантій захисту прав людини.

Виклад основного матеріалу. Законність у системі адміністративного судочинства України виступає не лише формальним принципом, а й базовою умовою ефективного функціонування всієї судової влади. Її сутність полягає у тому, що будь-яке рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень повинні відповідати вимогам Конституції та законів України. Адміністративні суди покликані гарантувати дотримання цієї засади, забезпечуючи баланс між інтересами держави та правами громадян. Саме ефективність діяльності адміністративних судів при запобіганні та вирішенні конфліктів між особою та державою є важливою запорукою гармонійності відносин в цілому у суспільстві, довіри до держави та її інститутів, а також поступального розвитку кожної особи як

частинки суспільства та запобігання появі внутрішніх і зовнішніх загроз для такого суспільства [1]. Водночас сучасна правозастосовна практика свідчить про наявність значних труднощів у реалізації цього принципу. Норми законодавства нерідко залишають простір для довільного тлумачення, судова система стикається з браком ресурсів для належного забезпечення процесуальних гарантій, а рівень правової культури учасників процесу, включно з представниками органів публічної адміністрації, не завжди відповідає потребам демократичного суспільства.

Особливо гострою є проблема процесуальних гарантій сторін. У практиці трапляються випадки неналежного повідомлення учасників процесу про дату та час судового засідання, необґрунтованого затягування строків розгляду справ або недопущення певних доказів. Можна зазначити, що неналежне повідомлення особи може призвести не тільки до порушення її права на справедливий суд, а й до чималих збитків для держави. ЄСПЛ виходить з того, що громадяни мають право отримувати належне повідомлення про судові рішення, особливо у випадках, коли апеляційну скаргу може бути подано в чітко встановлений строк [2].

Принцип змагальності нерідко реалізується неповною мірою, що проявляється у нерівному доступі до доказової бази. Інститут доказів та процес їх встановлення є необхідною складовою будь-якої системи процесуального права, оскільки він регулює суспільні відносини, пов'язані з встановленням наявності або відсутності фактів, які мають значення для вирішення справи. Цей інститут забезпечує послідовність етапів доказової діяльності та відповідність процесуальним вимогам, встановленим у законі, щодо форми доказів [3, с. 381]. Органи публічної влади мають ширший доступ до офіційної документації, ніж громадяни, які звертаються з позовами, а отже фактично володіють процесуальною перевагою. Законодавство покладає обов'язок доведення правомірності рішень на суб'єкта владних повноважень, проте на практиці цей принцип або ігнорується, або виконується формально.

Доказування в адміністративному судочинстві залишається однією з найскладніших сфер. Загалом процес дослідження доказів має здійснюватися адміністративними судами у судовому засіданні у відповідності до положень, закріплених у ст.ст. 210–224 КАСУ. Так, суд має заслухати вступне слово учасників справи та з'ясувати обставини, на які вони посилаються як на підстави своїх вимог або заперечень, та дослідити докази, якими вони обґрунтовуються, в порядку, визначеному в підготовчому засіданні у справі. Суд під час розгляду справи по суті, із врахуванням змісту обставин справи, спірних правовідносин та зібраних у справі доказів, може змінити порядок дослідження доказів та з'ясування обставин справи, про що зазначається у протоколі судового засідання. Сам процес дослідження доказів полягає у тому, що суд під час розгляду справи має безпосередньо дослідити наявні докази, тобто особисто ознайомитися з показаннями свідків, з електронними та письмовими доказами, оглянути речові докази та висновки експертів. Крім того, учасники справи можуть давати власні пояснення з приводу речових, електронних та письмових доказів або протоколів їх огляду, та ставити питання експертам. Варто зауважити, що згідно ч. 2 ст. 211 КАСУ, докази, які не були предметом дослідження в судовому засіданні, не можуть бути покладені судом в основу ухваленого судового рішення [4]. Хоча Кодекс адміністративного судочинства України прямо вимагає від відповідача доводити законність своїх рішень чи дій, фактично позивач змушений самостійно збирати та надавати матеріали, які підтверджують неправомірність дій влади. Це значно ускладнює реалізацію права на судовий захист. Органи публічної влади, у свою чергу, нерідко зловживають процесуальними правами, подаючи численні клопотання, відмовляючи у наданні документів або надаючи їх частково. Відсутність дієвих санкцій за таку поведінку лише стимулює подальші зловживання.

Організаційні проблеми судової системи також негативно впливають на рівень законності. Судді адміністративних судів працюють у надмірно перевантажених умовах, що унеможливорює ретельний розгляд кожної справи. Військові події та реформи судової влади супроводжуються постійними структурними змінами, скороченням кадрів, нестачею ресурсів. Технічне забезпечення судів у багатьох регіонах залишається на низькому рівні, що суттєво уповільнює впровадження електронного судочинства. Як наслідок, виникають проблеми з дотриманням розумних строків розгляду справ, що напругу підриває принцип законності.

Цифровізація потенційно може стати потужним інструментом запобігання порушенням. Використання електронного документообігу, відеоконференцій, електронних кабінетів учасників процесу сприяє прозорості та відкритості судочинства. Сучасний стан адміністративного судочинства України характеризується активним впровадженням інформаційних технологій, спрямованих на підвищення ефективності, прозорості та доступності правосуддя. До них належать різноманітні інформаційні системи та платформи, що забезпечують автоматизацію процесів, електронний документообіг та комунікацію між учасниками судового процесу. Однією з ключових систем є Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система (ЄСІТС), яка інтегрує різні підсистеми для забез-

печення комплексного функціонування судової влади. Основними компонентами ЄСІТС є [4]: – електронний кабінет - персональний простір користувача, що надає доступ до інформації про судові справи, можливість подання процесуальних документів та отримання судових рішень в електронній формі; – електронний суд - платформа, яка забезпечує обмін процесуальними документами між судом та учасниками процесу в електронному вигляді, що сприяє оперативності та зручності судочинства; – підсистема відеоконференцв'язку - інструмент для проведення судових засідань у режимі відеоконференції, що особливо актуально в умовах воєнного стану та пандемії. Впровадження цих підсистем розпочалося 5 жовтня 2021 року, що стало важливим кроком у цифровізації судової системи України [5]. Однак на практиці цифрова трансформація відбувається нерівномірно: у частини судів відсутнє належне обладнання, не всі громадяни володіють необхідними навичками користування сервісами. Це породжує ризик нерівного доступу до правосуддя, адже одні учасники мають можливість користуватися електронними інструментами, а інші – змушені діяти виключно традиційними способами.

Взаємодія адміністративних судів із органами публічної влади також має свої проблемні аспекти. Часто така взаємодія зводиться до формального листування або навіть протидії, коли суб'єкти владних повноважень сприймають судовий контроль як загрозу своїй діяльності. Це проявляється у свідомому затягуванні виконання судових рішень або ухилянні від нього. Відсутність єдиної бази судових прецедентів та різне тлумачення норм у судах призводять до правової невизначеності, а постійні зміни у законодавстві ще більше ускладнюють завдання судів.

Не менш важливим чинником є рівень правової культури суспільства, який безпосередньо впливає на ефективність судового захисту прав і свобод людини та громадянина. Згідно зі статтею 57 Конституції України, кожному гарантується право знати свої права та обов'язки, а закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення [6]. Проте на практиці значна частина громадян не володіє достатніми правовими знаннями, щоб ефективно реалізовувати і захищати свої права у судовому порядку.

Крім того, стаття 55 Конституції України гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та їх посадових осіб. Водночас представники органів публічної адміністрації нерідко сприймають суд не як незалежний орган контролю за дотриманням законності, а як формальну перешкоду у здійсненні їхньої діяльності. Це суперечить як конституційним засадам верховенства права (ст. 8 Конституції України) [6], так і положенням статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, яка гарантує право на справедливий судовий розгляд [7].

У результаті формується атмосфера недовіри до правосуддя, що підкріплюється як низьким рівнем правової культури населення, так і певним формалізмом у діях державних органів. Це безпосередньо впливає на ефективність судового захисту, адже громадяни часто не користуються наданими їм законними механізмами, а органи влади не завжди визнають суд як реальний інструмент забезпечення законності та справедливості.

Висновки. Удосконалення механізму запобігання порушенню законності в адміністративному судочинстві потребує зосередження на кількох взаємопов'язаних напрямках. По-перше, слід удосконалити законодавче регулювання, чітко закріпивши процесуальні гарантії та передбачивши санкції за зловживання процесуальними правами. По-друге, необхідно покращити організаційне забезпечення роботи судів, збалансувати навантаження на суддів, підвищити рівень кадрового та матеріально-технічного забезпечення. По-третє, варто забезпечити реальне, а не декларативне впровадження цифрових технологій, що дозволить мінімізувати людський фактор та зменшити простір для маніпуляцій. По-четверте, важливо зміцнити механізми виконання судових рішень органами публічної влади, що стане вагомим кроком у підвищенні авторитету адміністративного судочинства. Нарешті, необхідно системно працювати над підвищенням рівня правової свідомості громадян та представників органів влади, поширювати практику правових консультацій та освітніх програм.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративний суд: конституційний статус, завдання та місце в системі судоустрою України. URL: <https://so.supreme.court.gov.ua/authors/141/administratyvnyi-sud-konstytutsiyni-status-zavdannia-ta-mistse-v-systemi-sudoustroiu-ukrainy>.
2. Верховний Суд: коли повідомлення вважається належним? URL: <http://legalclinic.nlu.edu.ua/2021/05/26/verhovnyj-sud-koly-povidomlennya-vvazhayetsya-nalezhnym>.
3. Малець М.Р., Матвієнко Я.В. Актуальні питання доказів та доказування в адміністративному судочинстві на сучасному етапі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 381–384.

4. Вища рада правосуддя України. (2021). Положення про порядок функціонування окремих підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (Рішення № 1845/0/15-21 від 17 серпня 2021 р.). <https://zakon.rada.gov.ua/go/1845/0/15-21>.
5. Дзіковський М.Р. Використання інформаційних технологій в адміністративному судочинстві України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2024. Випуск 86: частина 3. С. 285–291.
6. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (із змінами). Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнар. док. від 04.11.1950 / Рада Європи. Урядовий кур'єр. 2010. 17 листоп. № 215.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.27>

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДИСЦИПЛІНАРНИМИ СТЯГНЕННЯМИ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Костовська К.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри поліцейської діяльності факультету № 2,**Львівський державний університет внутрішніх справ*

Костовська К.М. Судовий контроль за дисциплінарними стягненнями в органах Національної поліції в умовах воєнного стану.

Воєнний стан істотно змінює характер публічної служби, зокрема в органах Національної поліції України, підвищуючи значення службової дисципліни та водночас ускладнюючи баланс між імперативністю наказів і дотриманням прав працівників. Масове застосування дисциплінарних стягнень у вигляді звільнення за невиконання наказів про переведення на посилений варіант несення служби породило значну кількість судових спорів, що виявили колізію між спеціальним законодавством та принципами юрисдикційного провадження.

Метою статті є системний аналіз судової практики адміністративних судів і Верховного Суду за 2025 рік з метою виокремлення критеріїв оцінки правомірності дисциплінарних стягнень та вироблення узагальненого підходу до вирішення подібних спорів. Методологічну основу дослідження становлять системно-структурний, формально-юридичний і порівняльно-правовий методи, а також емпіричний аналіз 115 рішень адміністративних судів, серед яких 38 розглянуті апеляційними інстанціями та 11 – Верховним Судом.

У ході дослідження встановлено, що судова практика тяжіє до трьох основних підходів. Перший полягає у пріоритеті службової дисципліни, коли сам факт невиконання наказу визнається достатнім для найсуворішого стягнення. Другий орієнтується на процесуальні гарантії: дисциплінарні накази скасовують у випадках формального проведення службових розслідувань чи ігнорування доказів непрацездатності. Третій, балансує, прагне поєднати імперативність наказів із принципом пропорційності, визнаючи необхідність індивідуалізованої оцінки поведінки поліцейського.

Основними висновками статті є визначення трьох ключових критеріїв судового контролю у дисциплінарних спорах: належна фіксація факту проступку, дотримання процесуальних прав поліцейського під час службового розслідування та пропорційність обраного стягнення. Наукова новизна дослідження полягає в комплексному узагальненні різних підходів судової практики та окресленні тенденції до формування збалансованого стандарту, що поєднує потреби воєнного часу з вимогами правової держави.

Ключові слова: воєнний стан; дисциплінарна відповідальність; служба в поліції; Верховний Суд; адміністративні суди; внутрішнє розслідування; пропорційність; процесуальні гарантії; судовий контроль.

Kostovska K.M. Judicial review of disciplinary sanctions in the National Police under martial law.

Martial law profoundly transforms the nature of public service, particularly within the National Police of Ukraine, enhancing the role of disciplinary compliance while complicating the balance between the imperative force of orders and the protection of employees' rights. The widespread use of disciplinary sanctions in the form of dismissal for failure to comply with orders on reinforced service duty has generated numerous court disputes, exposing a conflict between special legislation and the principles of judicial proceedings.

The purpose of this article is to provide a systematic analysis of the case law of administrative courts and the Supreme Court in 2025 in order to identify the criteria for assessing the legality of disciplinary sanctions and to develop a generalized approach to resolving such disputes. The methodological basis of the study includes systemic-structural, formal-legal, and comparative-legal methods, supplemented by an empirical analysis of 115 administrative court decisions, including 38 considered by appellate courts and 11 by the Supreme Court.

The study establishes that judicial practice gravitates toward three main approaches. The first emphasizes the primacy of service discipline, whereby the very fact of disobedience suffices for the

strictest sanction. The second focuses on procedural guarantees, with disciplinary orders being annulled in cases of formal investigations or disregard of evidence of incapacity. The third, a balancing approach, seeks to reconcile the imperative of orders with the principle of proportionality, recognizing the need for individualized assessment of police officers' conduct.

The key findings of the article define three fundamental criteria of judicial review in disciplinary disputes: proper documentation of misconduct, observance of procedural rights of police officers during investigations, and proportionality of the imposed sanction. The scientific novelty of the study lies in the comprehensive synthesis of diverse judicial approaches and in outlining the emerging trend toward a balanced standard that integrates wartime imperatives with the requirements of the rule of law.

Key words: martial law; disciplinary liability; police service; Supreme Court; administrative courts; internal investigation; proportionality; procedural guarantees; judicial review.

Постановка проблеми. Воєнний стан радикально змінює контекст публічної служби, посилюючи як функціональне навантаження на органи Національної поліції України, так і вимоги до службової дисципліни. У цей період виникла значна кількість спорів, пов'язаних із застосуванням дисциплінарних стягнень у вигляді звільнення щодо поліцейських, які не прибули до місця служби або не виконали обов'язок реєстрації у найближчому органі поліції (якщо об'єктивні причини унеможлилювали повернення до основного місця служби) після видання наказів Національної поліції України від 23.02.2022 № 171 «Про переведення особового складу на посилений варіант службової діяльності та Ситуаційного центру Національної поліції України й ситуаційних центрів головних управлінь Національної поліції в надзвичайний (позаплановий) режим діяльності» [6], від 10.03.2022 № 190 «Про деякі питання проходження служби окремої категорії поліцейських на період дії воєнного стану» [5], а також Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності, затвердженої наказом МВС України від 10.12.2015 № 1560 [2]), мали імперативний характер і зобов'язували всіх поліцейських невідкладно стати на облік та приступити до служби в умовах воєнного стану.

На перетині конституційного принципу законності (стаття 19 Конституції України), спеціальних норм Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України (затвердженого Законом України від 15.03.2018 № 2337-VIII) та уже згаданих нами підзаконних актів Національної поліції формується специфічний масив судових спорів про правомірність накладення дисциплінарних стягнень. Ці спори концентруються навколо трьох вузлових питань: (1) наявність складу дисциплінарного проступку (матеріальна сторона), (2) дотримання процедури службового розслідування (процесуальна сторона) та (3) відповідність обраного стягнення принципам необхідності й пропорційності (оцінювальна сторона).

Судова практика станом на 2025 рік демонструє збереження неоднорідності у вирішенні таких спорів: одні суди стають на захист прав поліцейських, інші ж підтримують дисциплінарну політику керівництва. У зв'язку з цим постає необхідність системного аналізу наявної судової практики та встановлення найбільш законодавчо виваженого й відповідного підходу до вирішення спорів про оскарження дисциплінарних стягнень, що і становить **мету** цієї статті.

Методологічну основу статті становить аналіз судової практики, відображеної в Єдиному державному реєстрі судових рішень України. Станом на 2025 рік у реєстрі наявні 115 рішень адміністративних судів, предметом яких було оскарження дисциплінарних стягнень у вигляді звільнення поліцейських у зв'язку з невиконанням наказів про переведення на посилений варіант несення служби. Із цієї кількості 38 рішень ухвалено судами апеляційної інстанції, а 11 справ переглянуті Верховним Судом.

Дослідження спирається на системно-структурний метод (для розкриття співвідношення нормативних актів і підзаконних наказів НПУ), формально-юридичний метод (для з'ясування змісту відповідних правових норм), а також порівняльно-правовий метод (для виявлення відмінностей у підходах різних судових інстанцій). Важливою є й емпірична база, сформована на основі вибіркового аналізу ключових рішень, які відображають найбільш типові аргументи сторін і підстави для задоволення або відмови у задоволенні позовів.

Стан опрацювання проблематики. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності та порядок застосування дисциплінарних стягнень у органах Національної поліції було предметом дослідження О Панова (2019–2021), Д. Жеребцова (2020, 2023), Н. Медведенка (2020), М. Менька (2020) та К Гарбузюка (2020), які аналізували чинні нормативно-правові акти та практику їх застосування. Значення службового розслідування висвітлювали С. Ілясов, П. Неверов та Д. Полівчук (2018–2020), А. Астаф'єв (2021), акцентуючи на його ролі у забезпеченні законності та ефективності службової дисципліни. Етичні аспекти дисциплінарних проступків досліджував В. Скиба

(2023), а науково-практичні коментарі до Дисциплінарного статуту та класифікацію видів дисциплінарних стягнень систематизували О. Панов (2020) і О. Шевченко (2020-2021). Актуальні питання дисциплінарних стягнень, процедури їх застосування та судової практики розглядали Т. Томляк і О. Присяжнюк (2024), С. Константінов (2024), О. Мердова та І. Умрихіна (2025), С. Кравченко (2024), приділяючи особливу увагу адміністративній відповідальності осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, формально-правовим аспектам етичної поведінки поліцейських, а також методології проведення службового розслідування у системі суб'єктів сектору безпеки і охорони.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наявних рішень адміністративних судів свідчить, що дисциплінарні спори у справах щодо поліцейських є не лише кількісно значущими, а й концептуально складними. Вони стосуються одночасно трьох рівнів правового регулювання: конституційних принципів, загального законодавства у сфері Національної поліції та підзаконних актів, які безпосередньо визначають порядок несення служби у воєнний час.

Разом із тим, судова практика станом на 2025 рік демонструє відсутність єдиного підходу. В одних випадках суди виходять із пріоритету забезпечення безперервності служби і визнають звільнення поліцейських правомірним навіть за наявності формальних порушень у дисциплінарному провадженні. В інших – акцент робиться на гарантіях справедливого розгляду, належному з'ясуванні обставин і дотриманні процедурних вимог, що приводить до скасування наказів про дисциплінарні стягнення.

Нормативно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності поліцейських у справах про оскарження наказів про звільнення чи переведення вибудоване на багаторівневій системі, де Конституція України виступає основоположним орієнтиром. Стаття 19 Конституції закріплює принцип законності, відповідно до якого органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти виключно на підставі та в межах нормативно-правових актів. Це положення є визначальним у дисциплінарних спорах, оскільки саме воно задає рамку для оцінки правомірності як дій керівництва поліції, так і процедурних аспектів службових розслідувань.

Законодавчий рівень представлений, насамперед, Законом України «Про Національну поліцію», який конкретизує обов'язки поліцейського, порядок проходження служби та грошового забезпечення, а також Законом України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», що встановлює сутність службової дисципліни, визначає види дисциплінарних проступків, процедуру їх розслідування та особливості застосування заходів стягнення у період воєнного стану. У певних випадках суди також апелюють до положень Кодексу законів про працю та Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», зокрема при оцінці правового статусу електронних лікарняних як офіційних документів (зокрема, через застосування аналогії через брак спеціальних законодавчих положень). На рівні підзаконних актів вагоме значення мають постанови Кабінету Міністрів України. Зокрема, постанова від 17 квітня 2019 року № 328 закріплює офіційний статус електронних листків непрацездатності, що дозволяє судам визнавати їх належними доказами у дисциплінарних провадженнях [1]. Інші постанови регулюють питання грошового забезпечення та порядок обчислення середньої заробітної плати, які також мають значення у трудових і дисциплінарних спорах.

Важливим елементом правової рамки є накази МВС України, зокрема наказ № 1560 від 10 грудня 2015 року, який визначає порядок переведення поліції на посиленій варіант службової діяльності, та накази, що регулюють етичну поведінку поліцейських і порядок виплати грошового забезпечення [2-4]. У сфері підтвердження тимчасової непрацездатності вирішальну роль відіграють накази МОЗ України, які унормовують формування медичних висновків і порядок видачі відповідних документів.

Нарешті, на внутрішньовідомчому рівні застосовуються накази Національної поліції України, серед яких особливе значення мають наказ № 171 від 23 лютого 2022 року [6] та наказ № 190 від 10 березня 2022 року [5], які встановили посиленій варіант несення служби та визначили специфіку проходження служби в умовах воєнного стану. Зокрема, їхня імперативність стала одним із ключових аргументів відповідачів у судових спорах, тоді як суди у своїй практиці намагаються збалансувати обов'язковість виконання наказів із гарантіями дотримання процедурних прав поліцейських.

Аналіз судової практики у справах щодо оскарження дисциплінарних стягнень поліцейських у період дії воєнного стану дозволяє виділити три основні підходи, що відображають різні способи тлумачення норм спеціального та підзаконного законодавства.

1. Підхід із наданням пріоритету службовій дисципліні. У низці справ адміністративні суди виходять з того, що сам факт невиконання наказу або відсутності на службі в умовах воєнного стану є достатнім для застосування найсуворішого дисциплінарного стягнення. Аргументація таких рішень ґрунтується на імперативності статті 18 та статті 64 Закону України «Про Національну поліцію» від

02.07.2015 № 580-VIII, а також статей 1 та 5 Дисциплінарного статуту Національної поліції України (Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII), які зобов'язують поліцейського неухильно виконувати накази керівництва та негайно повідомляти про неможливість їх виконання. Прикладом є постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 02.09.2025 у справі № 260/4306/24, де колегія суддів, скасовуючи рішення суду першої інстанції, фактично визнала правомірність наказу про переведення і зосередилася на питанні необхідності виконання службових обов'язків у межах посиленого варіанту несення служби, залишивши в силі лише скасування окремого пункту наказу про дисциплінарне стягнення [19; 24; 27].

2. *Підхід із акцентуванням на необхідності дотримання процедурних гарантій.* Інша група справ свідчить про те, що суди надають вирішального значення дотриманню належної процедури проведення службового розслідування та застосування дисциплінарного стягнення. У таких випадках навіть підтверджений факт відсутності на службі не визнається достатнім, якщо службове розслідування було проведене формально, а поліцейського не ознайомили з наказами або не врахували дані про його перебування на лікарняному. Показовим є рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 11.03.2025 у тій самій справі № 260/4306/24, де суд першої інстанції поновив позивача на посаді, посилаючись на те, що дисциплінарна комісія не перевірила відомостей про е-лікарняний та не врахувала факт офіційно підтвердженої тимчасової непрацездатності [18; 21; 26].

3. *Балансуючий підхід.* Поступово формується також проміжний підхід, у якому суди намагаються поєднати вимоги службової дисципліни з гарантіями справедливого провадження. При цьому визнається, що невиконання наказу або неприбуття на службу є дисциплінарним проступком, але остаточна оцінка має враховувати обставини, що пом'якшують відповідальність, а також принцип співмірності між тяжкістю проступку та видом стягнення. Прикладом є постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 02.09.2025 у справі № 260/4306/24: суд визнав наказ про переведення законним, однак водночас скасував наказ про звільнення у частині, де комісія не перевірила дані про непрацездатність. У результаті позивача було поновлено не на попередній посаді, а саме на тій, на яку він був переведений наказом, – тим самим суд поєднав інтереси служби з необхідністю забезпечення прав поліцейського [18]. Аналогічно і у рішенні Закарпатського окружного адміністративного суду у справі від 11 липня 2025 року № 260/4581/24 та деяких інших [22; 25; 28].

Верховний Суд усталено відстоює думку, що дисциплінарна відповідальність поліцейського є автономною правовою категорією: застосування дисциплінарного стягнення, зокрема звільнення за п. 6 ч. 1 ст. 77 Закону «Про Національну поліцію», саме по собі створює законну підставу для припинення служби незалежно від того, чи супроводжується справа кримінальним провадженням або обвинувальним вироком. Предмет судового контролю зосереджується не на результатах кримінального переслідування, а на наявності у діях поліцейського ознак дисциплінарного проступку за нормами Дисциплінарного статуту та на законності й належності процедур, що передували прийняттю відповідного наказу. Така позиція зберігає розмежування матеріально-правового та дисциплінарно-процесуального полів відповідальності, але не виключає взаємного інформаційного використання матеріалів різних проваджень. Суд визнає можливим використання даних досудового чи кримінального розслідування як джерела фактичних відомостей у дисциплінарному процесі, проте наголошує на вимозі їхньої спеціалізованої оцінки: ці матеріали можуть служити елементом доказової сукупності лише за умови, що їх тлумачення здійснено з огляду на службові норми етики й дисципліни, а не як автоматичне й остаточне підтвердження вини. Презумпція невинуватості, яка діє у кримінальному провадженні, не є перешкодою для дисциплінарного реагування, адже має іншу предметну спрямованість і інші стандартні гарантії [17]. Отже, матеріали кримінального провадження використовуються у дисциплінарній площині як фактична база, але суд вимагає від органів дисциплінарного провадження самостійної, аргументованої доказової оцінки.

З практичної точки зору, постанова у справі № 400/11721/23 від 25.07.2025 узгоджується з цією загальною лінією: суд підтвердив автономність дисциплінарного реагування, допустив використання матеріалів кримінального провадження як елемента доказової картини за умови їхньої дисциплінарної інтерпретації і зосередив перевірку на процедурній легітимності, достатності доказів та пропорційності застосованого стягнення [17]. Аналогічні акценти відбилися у низці рішень, що формують двоїсту практику: з одного боку – матеріальна лінія, спрямована на визначення меж службової поведінки, виконання Присяги та сумісності дій із державною службою в умовах воєнного стану; з іншого – процесуальна лінія, яка підкреслює значення спеціальних строків і процесуальних гарантій у дисциплінарних спорах.

Окрема й послідовна лінія практики стосується режиму служби під час воєнного стану: Верховний Суд підкреслює пріоритет Присяги та службового обов'язку, вважаючи накази про передис-

локацію, евакуацію та перехід на «посилений варіант» правомірними й обов'язковими. У подібній правовій ситуації відсутність на службі без поважних причин розглядається як серйозне порушення, що підриває авторитет поліції та може виправдовувати звільнення як співмірний захід. Разом з тим суд звертає увагу, що навіть у воєнний час процесуальні гарантії залишаються важливими: застосування спеціального регулювання дисциплінарних процедур не повинно автоматично обмежувати доступ до суду, і суди зобов'язані ретельно зважувати клопотання про поновлення строків у разі їх пропуску [14; 16].

Процесуальна проблематика знаходить вираз в усталеному пріоритеті спеціальних строків оскарження. Верховний Суд послідовно трактує ч. 4 ст. 31 Дисциплінарного статуту, яка в період дії воєнного стану встановлює 15-денний строк оскарження, як спеціальну норму, що має перевагу над загальним місячним строком КАС України. Водночас суд формує практику, за якою при виявленні пропуску цього строку суд зобов'язаний надати позивачу реальну можливість довести поважність причин, і тільки після такого процедурного забезпечення приймати рішення по суті або залишати позов без розгляду. Такий баланс відображає прагнення Верховного Суду поєднати оперативність і ефективність процесу з гарантуванням процесуального доступу до правосуддя [7-10; 12]. У той же час Верховним Судом акцентується увага на необхідності додержання строків проведення дисциплінарного провадження, накладення та виконання стягнення [13].

Окремим важливим напрямом є виокремлення меж між службовими обов'язками поліції та добровільною участю в територіальній обороні чи інших позаорганізаційних активностях. Суд однозначно вимагає наявності наказу або іншого погодження керівництва для того, щоб дії поліцейського зараховувалися до виконання службових обов'язків; самовільне приєднання до оборонних формувань або ініціативи поза структурою поліції, навіть якщо вони сприяють захисту держави, не звільняють від дисциплінарної відповідальності за невиконання службових наказів. (Самовільне «самовизначення» місця несення служби несумісне з правовим режимом публічної служби). Ця межа покликана зберегти організаційну відповідальність, підзвітність і правову визначеність діяльності поліції [11; 15; 16; 20; 23].

Судовий контроль за дисциплінарними рішеннями структуровано навколо трьох взаємозалежних критеріїв: 1) компетенція й формальна законність порядку прийняття рішення; 2) наявність відповідної доказової бази, яка обґрунтовує ознаки дисциплінарного проступку; 3) відповідність і пропорційність обраного стягнення характеру виявленого порушення та його наслідкам. Такий підхід дозволяє одночасно відстоювати дисциплінарну автономію поліції та захищати процесуальні гарантії працівника, відтак скасування наказу можливе не лише за відсутності проступку, а й у разі системного порушення процесуальних строків чи процедур, яке могло вплинути на результати розслідування.

У підсумку: Верховний Суд утверджує три ідентифіковані орієнтири, які мають практичне й наукове значення. По-перше, дисциплінарна відповідальність поліцейського є самостійною і не залежить від результатів кримінального переслідування; по-друге, матеріали кримінального провадження можуть бути джерелом фактів у дисциплінарному процесі за умови їхньої спеціалізованої оцінки; по-третє, судовий контроль має зосереджуватися на законності процедури, доказовій базі та пропорційності стягнення, з урахуванням особливостей правового режиму воєнного стану та спеціальних строків оскарження. Ці висновки забезпечують консистентну основу для наукового аналізу і практичних рекомендацій щодо захисту прав працівників поліції та вдосконалення дисциплінарних процедур.

Висновки. Аналіз судової практики у дисциплінарних спорах свідчить про вироблення сталих критеріїв оцінки правомірності накладених стягнень. По-перше, вирішальним є належне документальне підтвердження факту проступку, адже недоліки у фіксації стають підставою для скасування наказів. По-друге, ключове значення надається дотриманню процесуальних гарантій під час службового розслідування: можливості надати пояснення, ознайомитися з матеріалами та представити докази. Порушення цих вимог розцінюється судами як підрив справедливості дисциплінарного провадження. По-третє, оцінка правомірності стягнення пов'язується з принципом пропорційності та індивідуалізації, що вимагає співвіднесення тяжкості проступку, його наслідків і особистих обставин поліцейського. Навіть у контексті воєнного стану суди наголошують, що дисциплінарна суворість не може бути автоматичною і має ґрунтуватися на доведеній вині та дотриманні процесуальної добросовісності. Отже, у практиці Верховного Суду та судів нижчих інстанцій поступово утверджується збалансований підхід, який поєднує імперативність службових наказів із вимогою дотримання принципів правової держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Деякі питання організації ведення Електронного реєстру листків непрацездатності та надання інформації з нього: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.04.2019 № 328.

2. Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності: Наказ МВС України від 10.12.2015 № 1560.
3. Про затвердження порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та курсантам: Наказ МВС України від 06.04.2016 № 260.
4. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських: Наказ МВС України від 09.11.2016 № 1179.
5. Про деякі питання проходження служби окремої категорії поліцейських на період дії воєнного стану: Наказ НП України від 10.03.2022 № 190.
6. Про переведення особового складу на посилений варіант службової діяльності та Ситуаційного центру Національної поліції України й ситуаційних центрів головних управлінь Національної поліції в надзвичайний (позаплановий) режим діяльності: Наказ НП України від 23.02.2022 № 171.
7. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі від 13 січня 2025 року № 260/6163/23.
8. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі від 13 лютого 2025 року № 320/42545/23.
9. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі від 17 квітня 2025 року № 140/7715/24.
10. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі від 30 квітня 2025 року № 260/5703/24.
11. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі від 13 травня 2025 року № 320/4867/22.
12. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі від 16 травня 2025 року № 480/5518/24.
13. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі від 30 травня 2025 року № 620/4675/22.
14. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі від 23 червня 2025 року № 420/2436/23.
15. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі від 23 червня 2025 року № 160/20149/22.
16. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі від 24 липня 2025 року № 620/4162/22.
17. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі від 25 липня 2025 року № 400/11721/23.
18. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду у справі від 02 вересня 2025 року № 260/4306/24.
19. Постанова Київського окружного адміністративного суду у справі від 28 квітня 2025 року № 320/3315/22.
20. Постанова Київського окружного адміністративного суду у справі від 08 квітня 2025 року № 640/9659/22.
21. Постанова Київського окружного адміністративного суду у справі від 22 серпня 2025 року № 140/3048/22.
22. Постанова Третього апеляційного адміністративного суду у справі від 27 березня 2025 року № 340/3520/24.
23. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду у справі від 29 травня 2025 року № 640/8492/22.
24. Рішення Донецького окружного адміністративного суду у справі від 15 травня 2025 року № 640/6780/22.
25. Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду у справі від 11 липня 2025 року № 260/4581/24.
26. Рішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду у справі від 11 червня 2025 року № 300/2415/25.
27. Рішення Луганського окружного адміністративного суду у справі від 13 березня 2025 року у справі № 640/13935/22.
28. Рішення Шостого апеляційного адміністративного суду у справі від 27 травня 2025 року № 320/4136/22.

УДК 342.7(477):35.077.3:342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.28>

ДОЗВІЛЬНІ ПРОЦЕДУРИ ОХОРОНИ ПРАВ ЛЮДИНИ МІНІСТЕРСТВОМ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ: ЗМІСТ, ЗНАЧЕННЯ, ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ

Красногор О.В.,
кандидат юридичних наук,
приватний нотаріус
ORCID: 0009-0004-0901-7033
e-mail: Krasnogorav@ukr.net

Красногор О.В. Дозвільні процедури охорони прав людини Міністерством юстиції України: зміст, значення, та особливості реалізації.

У статті досліджено правову природу, зміст та особливості дозвільних процедур у сфері охорони прав людини, що реалізуються Міністерством юстиції України як центральним органом виконавчої влади. Визначено, що дозвільна процедура є нормативно встановленим механізмом публічно-правового змісту з елементами державного контролю, через який держава надає фізичним і юридичним особам право здійснювати дії або діяльність, пов'язані із забезпеченням, реалізацією чи захистом прав людини.

Проаналізовано нормативно-правову базу, що регулює дозвільну діяльність у сфері захисту прав і свобод, а також визначено місце цих процедур у контексті демократичного державотворення.

Розкрито регулятивну і превентивну функції таких процедур, що виявляються у попередньому контролі держави, правовому обмеженні свободи дії, комплексності та послідовності етапів, юридичній значущості дозволу та його зв'язку з публічним інтересом.

Систематизовано основні види дозвільних процедур Міністерства юстиції: державна реєстрація суб'єктів господарювання та громадських об'єднань правозахисного спрямування, видача дозволів нотаріусам, формування системи безоплатної правової допомоги, діяльність приватних виконавців, провадження у сфері банкрутства, державна реєстрація актів цивільного стану, речових прав та обтяжень майна, забезпечення юридичної безпеки фізичних і юридичних осіб.

Обґрунтовано значення цих процедур як гарантії правового порядку, захисту суспільного інтересу, механізму моніторингу та інструмента виконання міжнародних зобов'язань України.

Підкреслено, що належна реалізація дозвільних процедур сприяє балансу між публічними інтересами та правами громадян, підвищенню прозорості, підзвітності та ефективності адміністративної діяльності, формуванню довіри до державних інституцій та імплементації принципів належного врядування в умовах євроінтеграційного курсу держави, створюючи передумови для сталого, інклюзивного та орієнтованого на людину управління.

Наголошено на ролі Міністерства юстиції як провідного суб'єкта у формуванні гарантій реалізації прав людини в умовах євроінтеграційного розвитку України.

Ключові слова: дозвільна процедура, дозвільна система, дозвільні процедури права людини, Міністерство юстиції України, адміністративне право, правовий захист, демократична держава.

Krasnogor O.V. Permissive procedures for the protection of human rights by the Ministry of Justice of Ukraine: content, significance, and features of implementation.

The article examines the legal nature, content, and specific features of permissive procedures in the field of human rights protection, implemented by the Ministry of Justice of Ukraine as a central executive authority. It is established that a permissive procedure constitutes a legally established mechanism of public-law nature with elements of state control, through which the state grants individuals and legal entities the right to perform actions or engage in activities related to ensuring, implementing, or protecting human rights.

The normative and legal framework regulating permissive activities in the sphere of rights and freedoms protection is analyzed, and the role of these procedures in the context of democratic state-building is determined.

The regulatory and preventive functions of such procedures are revealed, manifested in the state's prior control, legal limitation of freedom of action, the complexity and sequence of procedural stages, the legal significance of the permit, and its connection with the public interest.

The main types of permissive procedures of the Ministry of Justice are systematized, including: state registration of business entities and human rights-oriented public associations; issuance of permits to notaries; establishment of a system of free legal aid; activities of private enforcement officers; proceedings in the field of bankruptcy; state registration of civil status acts, property rights, and encumbrances; and ensuring the legal security of individuals and legal entities.

The significance of these procedures is substantiated as a guarantee of legal order, protection of public interest, a monitoring mechanism, and an instrument for implementing Ukraine's international obligations.

It is emphasized that proper implementation of permissive procedures contributes to balancing public interests and citizens' rights, enhancing transparency, accountability, and efficiency of administrative activities, building trust in state institutions, and implementing the principles of good governance within Ukraine's European integration course, thereby creating conditions for sustainable, inclusive, and human-centered administration.

The role of the Ministry of Justice as the leading body in shaping guarantees for the implementation of human rights in the context of Ukraine's European integration development is highlighted.

Key words: authorization procedure, human rights, Ministry of Justice of Ukraine, administrative law, legal protection, democratic state, good governance.

Постановка проблеми. У сучасних умовах особливої актуальності та практичного значення набувають питання чіткого визначення засад, а також належного врегулювання умов і механізмів реалізації законодавчих та підзаконних норм у сфері охорони прав людини з боку державних інституцій, в ході застосування адміністративних процедур. Сутність правової природи поняття «адміністративна процедура» завжди була і залишається об'єктом наукових пошуків адміністративістів. Від його розуміння видозмінювалась сутність і зміст адміністративної послуги, споживачем якої є людина, як суб'єкт звернення до органу публічної влади.

У процесі становлення незалежної демократичної правової держави зазнають трансформації уявлення про низку ключових політико-правових категорій, серед яких важливе місце посідає й адміністративна процедура включаючи всі її складові елементи і види. Одним із таких видів процедур виступає дозвільна процедура, яка являє собою механізми, через які держава надає фізичним та юридичним особам право здійснювати певні дії або провадити діяльність, що стосується забезпечення, реалізації чи захисту прав людини. Особливість дозвільної процедури полягає в її регулятивній та превентивній функції, що реалізується через необхідність отримання попереднього дозволу (згоди) державного органу на здійснення певного виду діяльності або вчинення юридично значущих дій. Саме пошук та розкриття цих особливостей дозвільних процедур Міністерства юстиції України в питаннях охорони прав людини і стане предметом даного наукового дослідження.

Метою статті є формування поняття дозвільних процедур охорони прав людини Міністерством юстиції України, визначення їх значення для охорони прав людини Міністерством юстиції України та окреслення ключових особливостей цих дозвільних процедур Міністерства юстиції України.

Стан опрацювання проблематики. Дозвільна діяльність та дозвільні процедури були об'єктом наукових пошуків, яким приділяли увагу у своїх працях такі науковці, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, В.А. Гуменюк, О.В. Джафарова, О.В. Запотоцька, Т.О. Коломоєць, Т.М. Колотілова, А.Т. Комзюк, В.В. Мартиновський, І.В. Наконечна, С.О. Шатрава, О.С. Юнін та ін.

Виклад основного матеріалу. У процесі трансформації сучасного суспільства суттєво змінюється уявлення про роль держави та характер її взаємодії з громадянами та суспільством в цілому. Традиційна модель централізованого управління поступається місцем підходам, заснованим на принципах публічності, відкритості та сервісної орієнтації. Дедалі частіше державні інституції розглядають себе як надавачів публічних послуг, що має на меті не лише реалізацію владних повноважень, а й забезпечення потреб населення на якісному та доступному рівні. У цьому контексті зростає значення громадських організацій і громадянського суспільства загалом, яке поступово залучається до виконання окремих функцій, що раніше були виключною прерогативою державних органів. Зміна парадигми державного управління проявляється, зокрема, в децентралізації влади, розвитку місцевого самоврядування, посиленні інститутів участі громадськості та впровадженні прозорих адміністративних процедур.

В європейському правовому просторі вже тривалий час успішно реалізується концепція сервісної держави. Ця концепція передбачає, що основним призначенням держави й основною вимогою до ефективної держави має бути зручність користування послугами, що надає держава своїм громадянам. Неефективність державних послуг майже в усьому світі є наслідком неефективності держави як форми організації суспільного життя. Більшість функцій держави успішно можуть ви-

конувати незалежні компанії (як-от сертифікація, оцінка якості, видача документів, достовірна ідентифікація особи тощо)» [1, с. 55].

Адміністративному праву, як і будь-якій іншій галузі притаманні певні методи правового регулювання суспільних відносин, що застосовуються з урахуванням певних обставин та особливостей, залежно від об'єкта тих чи інших правовідносин або змісту адміністративної послуги і процедури. Ці методи відіграють ключову роль у забезпеченні належного балансу між владними повноваженнями держави та гарантіями прав і свобод людини. Їх основне завдання полягає у створенні ефективного механізму юридичного впливу на суспільні відносини, що виникають у сфері публічного управління, з метою недопущення порушень, обмежень чи зловживань владою. У межах теоретичного аналізу державного управління важливу роль відіграє визначення методу правового регулювання, що виступає одним із базових інструментів впливу на управлінські процеси. Саме він визначає порядок, у якому посадові особи реалізують свої повноваження, приймають управлінські рішення та забезпечують досягнення поставлених цілей відповідно до норм законодавства. Такий підхід дозволяє не лише упорядкувати діяльність органів державної влади, а й забезпечити її законність, послідовність і підзвітність.

Як відзначає в своїй роботі В.В. Галуцько, в умовах сьогодення відбувається трансформація методу адміністративного права, за якої традиційний для адміністративного права імперативний метод регулювання доповнюється елементами диспозитивного методу. Зокрема дедалі більшого значення набуває використання загальних дозволів, що може розцінюватись як ключовий напрямок трансформації методу цієї галузі права, що відбувається в сучасних умовах її розвитку та реформування. Яскравим прикладом використання в адміністративно-правовому регулюванні загальних дозволів є надання суб'єктами публічної адміністрації фізичним і юридичним особам адміністративних послуг [2, с. 15].

Серед основних методів правового регулювання особливе місце посідає дозвільний метод, який передбачає можливість здійснення певного виду діяльності лише за наявності спеціального дозволу з боку уповноваженого органу. Адміністративне право широко застосовує таке поняття як «дозвіл», який виступає складовою дозвільної політики та адміністративної процедури в цілому. Згідно тлумачного словника, «дозвіл» - це зняття заборони; згода, що дає право на здійснення чого-небудь; документ, який посвідчує таке право [3, с. 312].

Деякі науковці визначають поняття дозволу як закріплену нормою права допустиму можливість здійснення суб'єктами правовідносин певних дій або допустиму можливість утримуватися від їх учинення; це межі допустимої законом поведінки таких суб'єктів [4, с. 85].

В.В. Мартиновський наголошує, що термін «дозвіл» має кілька значень. Це не лише метод, а й юридичний факт, що породжує, змінює або припиняє правовідносини різної правової природи (адміністративні, цивільні, трудові), які нерідко є приватно-правовими та регулюються нормами цивільного, а не адміністративного права. Проте це не змінює адміністративно-правової природи дозволів, з чим згодні вчені як адміністративного, так і цивільного права. Крім того, «дозвіл» використовується і для визначення власне документів, що надають можливість вчинення відповідних дій [5, с. 253].

На думку О.В. Запотоцької, дозвільна діяльність - це законодавчо регламентована діяльність уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації та їх посадових осіб, яка направлена на надання законодавчої можливості суб'єкту-заявнику отримати право вчинення певних дій і бути учасником правовідносин, які визначені предметом дозволу [6, с. 111].

Цілком погоджуємось із твердженням Т.М. Колотилової, яка відзначає, що дозвільна діяльність обов'язково має бути передбачена законодавством та мати певну процедуру, якої дотримуються органи виконавчої влади, в межах своєї компетенції, для реалізації прав громадянина у певній сфері життєдіяльності шляхом внесення відомостей до державних реєстрів, результатом якої є видача документу дозвільного характеру [7, с. 102].

На думку М. Сірант, у системі адміністративних методів забезпечення екологічної безпеки держави виділяються дозвільні інструменти, які діють у межах спеціальних адміністративно-правових режимів, встановлених державою, спрямованих на введення відносно заборони з метою забезпечення безпеки. Дозвіл у цьому випадку означає надання особі права на певні дії, незважаючи на заборону [8, с. 115]. Тож особливість дозвільної процедури полягає у її спрямованості на забезпечення попереднього державного контролю за здійсненням діяльності, що має публічно значущий або потенційно ризикований характер. На відміну від загального порядку реалізації прав, де принцип свободи дії домінує, дозвільна процедура вводить обов'язкову правову умову - отримання спеціального дозволу (ліцензії, погодження, реєстрації), який засвідчує відповідність суб'єкта або його намірів встановленим вимогам законодавства. Ця процедура виконує превентивну функцію, адже дозволяє державі виявити та запобігти можливим порушенням ще до початку діяльності. Вона

має чітко визначену послідовність дій: подання заяви, перевірка інформації, ухвалення рішення та, за потреби, державна реєстрація дозволу. Водночас рішення дозвільного органу має юридичне значення, оскільки створює або обмежує можливість реалізації певних прав.

Загалом зміст дозвільної процедури, як відзначає І.В. Наконечна, полягає у встановленні порядку проведення органами виконавчої влади дозвільних дій відповідно до своїх повноважень, який гарантуватиме заявникам право на отримання документа дозвільного характеру за умови дотримання ними усіх законодавчих вимог щодо їх отримання [9, с. 58]. Дозвільні процедури застосовуються переважно в сферах, де порушення законодавства може мати серйозні наслідки для суспільства, – таких як охорона прав людини, екологія, охорона здоров'я, безпека, юстиція, господарська діяльність. Саме тому дозвільний механізм виступає не лише адміністративно-правовим інструментом, а й гарантом дотримання публічного інтересу та прав громадян.

В своїй монографії О.В. Джафарова відзначає, що під дозвільною послугою органу публічної адміністрації доцільно розуміти урегульовану адміністративно-правовими нормами публічно-сервісну діяльність, що здійснюється посадовою особою суб'єкта публічної адміністрації за зверненням фізичної чи юридичної особи публічного та приватного права, яка спрямована на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації своїх прав і охоронюваних законом інтересів, офіційним результатом якої є індивідуальний адміністративний акт [10, с. 167].

Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства та державну політику у сфері запобігання неплатоспроможності боржників, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, фізичних осіб – підприємців та відокремлених підрозділів юридичної особи, утвореної відповідно до законодавства іноземної держави, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, з питань утримання військовополонених, у сфері правової освіти населення; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації; забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції [11].

Враховуючи законодавчо окреслені напрямки діяльності Мін'юсту, дозвільні процедури, які ним реалізуються, переважно носять реєстраційний характер. Їх результатом виступає те, що суб'єкт звернення набуває нових для себе прав та правового статусу. До основних видів дозвільних процедур Мін'юсту у сфері прав людини можна віднести: реєстрацію суб'єктів господарювання та громадських об'єднань, зокрема правозахисного спрямування; видача дозволів на провадження діяльності нотаріусів; забезпечення правовою допомогою населення, що є частиною права на доступ до правосуддя, шляхом формування системи суб'єктів надання безоплатної правової допомоги; діяльність у сфері примусового виконання судових рішень, шляхом реєстрації приватних виконавців; діяльність у сфері банкрутства; реєстрація актів цивільного стану, речових прав та обтяжень рухомого і нерухомого майна.

Наведений перелік дозвільних процедур дає можливість визначити їх значення для охорони Міністерством юстиції України прав людини:

1. Гарантія правового порядку. Забезпечують відповідність процедури діяльності суб'єктів нормам національного та міжнародного законодавства з прав людини.

2. Захист суспільного інтересу. Спрямовані на недопущення порушення прав інших осіб або зловживань своїми правами чи повноваженнями.

3. Моніторинг і нагляд. Через видачу дозволів держава здійснює контроль за дотриманням стандартів у галузях, пов'язаних із правами людини (наприклад, правова допомога, реєстрація правозахисних ГО, нотаріальна діяльність).

4. Реалізація міжнародних зобов'язань. Забезпечують імплементацію міжнародно-правових стандартів у сфері прав людини (Європейська конвенція [12], рекомендації ООН тощо).

Тож, дозвільні процедури, що здійснюються Міністерством юстиції України у сфері охорони прав людини, – це нормативно встановлені механізми публічно-правового змісту з елементами державного контролю, через які держава, в особі головного органу у системі центральних органів виконавчої влади, надає фізичним та юридичним особам право здійснювати певні дії або провадити діяльність, що стосується забезпечення, реалізації чи захисту прав людини, через правове регулювання доступу до значущих сфер діяльності.

Враховуючи запропонований зміст поняття досліджуваної правової категорії, вважаємо за необхідне звернути увагу на ключові особливості дозвільних процедур охорони прав людини Міністерством юстиції України, а саме:

1. Попередній контроль держави. Дозвільна процедура встановлює обов'язкову умову – отримання дозволу до початку діяльності, що дозволяє державі упередити можливі порушення, а не лише реагувати на них постфактум.

2. Правове обмеження свободи дії. Вона є винятком із загального принципу свободи підприємництва чи дій, оскільки потребує формального схвалення з боку уповноважених органів.

3. Комплексність та послідовність. Дозвільна процедура, як правило, включає декілька етапів: подання заяви, перевірку відповідності встановленим вимогам, прийняття рішення та реєстрацію дозволу.

4. Юридична значущість дозволу. Виданий дозвіл має офіційний характер і слугує підставою для набуття прав або законності діяльності суб'єкта.

5. Зв'язок з публічним інтересом. Вона застосовується насамперед у сферах, які пов'язані із захистом прав людини, екологією, безпекою, правопорядком, економічною стабільністю, тощо.

6. Підлягає оскарженню. Відмова у видачі дозволу, затягування строків чи зловживання повноваженнями з боку органу влади може бути оскаржено в судовому порядку.

Висновки. Враховуючи отримані результати дослідження, варто відзначити, що дозвільні процедури охорони прав людини, які реалізуються Міністерством юстиції України, відіграють ключову роль у зміцненні правового порядку та гарантуванні основоположних прав і свобод людини. У процесі становлення демократичної правової держави саме ці процедури забезпечують баланс між публічними інтересами та правами індивіда, створюючи правові механізми для прозорого, підконтрольного й законного здійснення владних повноважень. Вони сприяють підвищенню довіри до державних інституцій, забезпеченню відкритості адміністративної діяльності, а також формуванню передумов для розбудови справедливого, інклюзивного та орієнтованого на людину управління.

Отримані результати сприяли формуванню дефініції дозвільних процедур охорони прав людини Міністерством юстиції України, як механізму публічно-правового змісту, через застосування якого держава надає фізичним та юридичним особам право здійснювати певні дії або провадити діяльність, що стосується забезпечення, реалізації чи захисту прав людини. Окрім того, дане дослідження надало можливість виділити ключові аспекти реалізації дозвільних процедур: попередній контроль держави, правове обмеження свободи дії, комплексність та послідовність, юридична значущість дозволу, зв'язок з публічним інтересом, можливість оскарження, що в свою чергу відображає значимість інституту дозвільних процедур у сфері охорони прав людини і забезпечення законності в сфері їх реалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Коршун Т.С. Переосмислення функцій держави в умовах сучасної європейської цивілізації. *Філософія. Культура. Життя*. 2015. Вип. 42. С. 47–59. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fkzh_2015_42_7.
2. Галунько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад, і голов, ред. В.Т. Бусел. К. Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2007. 599 с.
5. Мартиновський В.В. Правова природа дозвільної системи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 8. С. 252–255. URL: http://lsey.org.ua/8_2024/60.pdf.
6. Запотоцька О.В. Поняття та зміст дозволу як засобу публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчових продуктів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2017. № 30 том 1. С. 111–113. URL: https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc30/part_1/31.pdf.
7. Колотилова Т.М. Дозвільні послуги Міністерства юстиції України у сфері банкрутства: питання сьогодення. *Юридична наука*. 2020. № 6(108). С. 99–108. URL: <https://journal-nam.com.ua/index.php/journal/article/view/340>.
8. Сірант М. Інструментальна основа механізму адміністративно-правового регулювання забезпечення екологічної безпеки. *Публічне право*, № 3 (39) (2020). С. 113–122. URL: <https://www.publichne-pravo.com.ua/files/39/pdf/12.pdf>.
9. Наконечна І.В. Сутність дозвільних процедур забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції. *Право та державне управління*. 2023. № 1. С. 57–63. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2023/9.pdf.

10. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2015. 572 с.
11. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України. Постанова Кабінету Міністрів України, від 02.07.2014 № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>.
12. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини. Конвенція, Протокол від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.29>

ПРАВО СПОЖИВАЧІВ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ НА ІНФОРМАЦІЮ ПРО ЖИТЛОВІ СУБСИДІЇ ТА ПОРЯДОК ЇХ НАРАХУВАННЯ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Куш О.Є.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного,
екологічного та трудового права
Полтавського юридичного інституту
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0002-7630-6298

Куш О.Є. Право споживачів житлово-комунальних послуг на інформацію про житлові субсидії та порядок їх нарахування: адміністративно-правовий аспект.

Стаття присвячена аналізу процедури призначення уповноваженими суб'єктами житлових субсидій споживачам житлово-комунальних послуг та доведення інформації про їх види, порядок та умови надання до таких споживачів. Констатовано, що на сьогодні житлові субсидії є тим елементом державної соціальної допомоги, який дозволяє значній частині споживачів мати житло та отримувати необхідні для забезпечення їх достатнього життєвого рівня житлово-комунальні послуги. Здійснено аналіз досвіду надання житлових субсидій у країнах Центральної та Східної Європи, де житлові субсидії запроваджувалися у 1990-х роках та які за цей час накопичили великий досвід вирішення відповідних проблем. Виокремлено спільні риси та умови надання таких субсидій в цих країнах: на що надається, що враховується при призначенні, обов'язок споживачів сплачувати встановлену частину платежу самостійно, особливості адресної допомоги. Проаналізовано найбільш важливі аспекти процедури призначення житлових субсидій в Україні: правове регулювання, суб'єктів їх встановлення та надання, суб'єктів, які мають право на їх отримання, об'єкт таких субсидій, порядок та умови призначення. Аналіз переліку документів та інформації, яка надається споживачами житлово-комунальних послуг для отримання субсидій, порядку їх подання, множинності суб'єктів, до яких можна звернутися дозволяю зробити висновок, що дана процедура в Україні є максимально демократичною. Зокрема, передбачається обов'язок споживача надання мінімальної кількості інформації, а інші необхідні данні уповноважений орган самостійно отримує з різних реєстрів від органів державної влади чи місцевого самоврядування. Розглянуто окремі кроки держави по вдосконаленню процедури призначення житлових субсидій в напрямку спрощення останньої. Одним з варіантів такого спрощення було запропоновано автоматичне встановлення житлових субсидій для окремих категорій споживачів без їхнього звернення. Наведено власні аргументи про недоречність такого автоматичного встановлення, та запропоновано у якості напрямку вдосконалення процедури призначення житлових субсидій максимально інформувати споживачів житлово-комунальних послуг про види та доступність таких субсидій.

Ключові слова: житлова субсидія, споживач, житлово-комунальні послуги, інформація, процедура.

Kushch O.E. The right of consumers of housing and communal services to information about housing subsidies and the procedure for their calculation: administrative and legal aspect.

The article is devoted to the analysis of the procedure for assigning housing subsidies to consumers of housing and communal services by authorized entities and providing information about their types, procedure and conditions of provision to such consumers. It is stated, that today housing subsidies are that element of state social assistance that allows a significant part of consumers to have housing and receive the housing and communal services necessary to ensure their adequate standard of living. The experience of providing housing subsidies in the countries of Central and Eastern Europe, where housing subsidies were introduced in the 1990s and which have accumulated extensive experience in solving relevant problems during this time, has been analyzed. Common features and conditions of providing such subsidies in these countries have been identified: what is provided for, what is taken

into account when assigning, the obligation of consumers to pay the established part of the payment themselves, and the features of targeted assistance. The most important aspects of the procedure for assigning housing subsidies in Ukraine are analyzed: legal regulation, subjects of their establishment and provision, subjects entitled to receive them, the object of such subsidies, the procedure and conditions for assignment. An analysis of the list of documents and information provided by consumers of housing and communal services to receive subsidies, the procedure for their submission, the plurality of subjects to whom one can turn allows us to conclude that this procedure in Ukraine is as democratic as possible. In particular, the consumer is required to provide a minimum amount of information, and the authorized body independently obtains other necessary data from various registers from state authorities or local governments. The separate steps of the state to improve the procedure for assigning housing subsidies in the direction of simplifying the latter are considered. One option for such simplification was the automatic establishment of housing subsidies for certain categories of consumers without their application. The authors presented their own arguments about the inappropriateness of such automatic establishment, and proposed as a direction for improving the procedure for assigning housing subsidies to inform consumers of housing and communal services as much as possible about the types and availability of such subsidies.

Key words: housing subsidy, consumer, housing and communal services, information, procedure.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення житлові субсидії є тим механізмом, який дозволяє виживати значній частині населення України, адже наявність житла та отримання необхідних житлово-комунальних послуг у достатніх обсягах та якості є складовою частиною відповідного життєвого рівня особи. Тому, на наш погляд процедура отримання таких субсидій набуває особливої важливості та потребує наукового аналізу. Не менш важливим при цьому є належне інформування споживачів житлово-комунальних послуг про їхнє право на соціальну допомогу у цьому аспекті і не тільки у вигляді житлових субсидій. Адже, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», забезпечення права кожного на доступ до інформації, що становить суспільний інтерес є важливим елементом прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень [1].

Метою статті є дослідження процедури призначення житлових субсидій в Україні, аналіз напрямів вдосконалення цієї процедури та пошук ефективного адміністративно-правового механізму доведення інформації щодо житлових субсидій до споживачів.

Стан опрацювання проблематики. Різні аспекти вдосконалення процедури призначення житлових субсидій були предметом багатьох наукових досліджень. Ці питання досліджували, зокрема: В.В. Кирилук, Г.С. Лопушняк, Т.Ю. Хренова, І.І. Кичко та інші. Проте в аспекті пошуку державою шляхів вдосконалення цієї процедури, аналізовані питання не втрачають своєї важливості, що зумовлює актуальність обраної теми.

Виклад основного матеріалу. У більшості західноєвропейських країн житлові субсидії були запроваджені в 1960-х роках, щоб перейти від субсидування надавачів житла до субсидування наймачів житла та з метою регулювання ринку житла. У колишніх соціалістичних країнах Центральної Європи житлові субсидії запроваджувалися у 1990-х роках в рамках реформування сектору орендованого державного житла для підвищення орендної плати до ринкового рівня або до рівня відшкодування собівартості житлово-комунальних послуг [2]. В Україні процедура субсидування була запроваджена в 1995 році, але суттєво обмежувала коло осіб, які мали право на таку допомогу, а тарифи на оплату житлово-комунальних послуг не піднімалися такою мірою, як це було з 2015 року.

Відповідно до статті 47 Конституції України, кожен громадянин України має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло. Забезпечення соціального захисту громадян та соціальної справедливості є одним із пріоритетних напрямів діяльності держави, принципом державної політики. Зокрема, це стосується і сфери житлово-комунальних послуг (далі – ЖКП).

Державні субсидії на ЖКП є вагомим фактором, який стримує підвищення тарифів на такі послуги. Їх скасування, на якому неодноразово наполягав МВФ у своїх переговорах з Україною щодо валютних запозичень, може призвести до нелімітованого характеру підвищення тарифів, що, у свою чергу, загрожує значними ускладненнями соціально-економічного плану [3].

У більшості країн Центральної та Східної Європи в тій чи іншій формі надається допомога малозабезпеченим домогосподарствам на оплату ЖКП (Угорщина, Польща) або послуг на опалення (Румунія, Болгарія, Македонія) Принцип врахування доходів застосовується в усіх названих країнах. У більшості країн такий критерій є доволі простим – кратною величиною мінімальної пенсії (Польща, Угорщина) або мінімального прожиткового мінімуму (Чеська Республіка). В усіх країнах домогосподарства повинні сплачувати встановлену частину платежу, яка залежить від урядової

політики (бюджету програми житлових субсидій) та набору послуг, на які надається допомога. Зазначена частка дорівнює 30% у Чеській Республіці, в Угорщині – 20%, у Польщі – 10-20%. У більшості випадків ця частка диференціюється (наприклад у Чеській Республіці – за регіонами, у Польщі – за розміром домогосподарства [4, с. 45].

Аналіз наведених прикладів в країнах ЄС щодо умов соціального захисту населення з оплати ЖКП мають одну спільну рису: адресність державної підтримки, тобто концентрація фінансових ресурсів на малозабезпечених верствах населення забезпечується через впровадження граничного рівня доходу, перевищення якого позбавляє домогосподарство права на субсидію (допомогу) [5].

В Україні забезпечення формування та реалізації державної політики з питань надання пільг з оплати житлово-комунальних послуг, твердого палива і скрапленого газу, а також житлових субсидій віднесено до одних з основних завдань Міністерства соціальної політики, сім'ї та єдності України. Цей же орган наділений повноваженнями зі здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання такої соціальної підтримки [6].

Забезпечення доступу до інформації про види, порядок та умови надання цієї соціальної допомоги шляхом систематичного та оперативного оприлюднення такої інформації передбачено ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [1].

А безпосередньо порядок та умови надання таких субсидій регулюються Положенням про порядок призначення житлових субсидій 1995 року [7] (далі – Положення № 848).

Відповідно до останнього, житлова субсидія є безповоротною адресною державною соціальною допомогою вразливим споживачам житлово-комунальних послуг – мешканцям домогосподарств, що проживають в житлових приміщеннях і не можуть самотужки платити за житлово-комунальні послуги, оплачувати витрати на управління багатоквартирним будинком, витрати на комунальні послуги, витрати на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива в такому будинку.

Аналіз цього Положення дає можливість зробити висновок, що в Україні, житлові субсидії надаються населенню для відшкодування витрат на: а) житлові послуги (з управління багатоквартирним будинком); б) комунальні послуги (з постачання та розподілу природного газу, постачання та розподілу електричної енергії, постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого водопостачання, централізованого водовідведення, управління побутовими відходами).

Аналіз закордонного досвіду з цих питань дає можливість говорити, що в більшості європейських країнах надається певна допомога з оплати послуг опалення, у деяких – на покриття витрат на оренду житла чи його управління. Така ситуація, можливо, віддзеркалює відмінності у політиці фінансування енергетичного сектора і сектора орендованого житла. У окремих країнах допомога надається тільки на оплату послуг опалення, гарячого і холодного водопостачання (наприклад, у Литві). У Болгарії допомога надається на опалення та на оренду житла, але ці два види допомоги призначаються за різними правилами, причому правила призначення допомоги на оренду житла є суворішими [2].

Щодо суб'єктів, які мають право на отримання субсидії. Це право в Україні поширюється на споживачів відповідних житлово-комунальних послуг: громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, за наявності різниці між розміром плати за житлово-комунальні послуги і розміром обов'язкового відсотка платежу, установленого Кабінетом Міністрів України. При цьому одиницею призначення житлової субсидії є один із членів домогосподарства: зареєстрованого або є орендарями за місцем проживання в житловому приміщенні, чи фактично проживають у ньому (п. 22 Положення № 848).

Домогосподарство при цьому слід розуміти як сукупність осіб, які спільно проживають в одному житловому приміщенні або його частині, забезпечують себе всім необхідним для життя, ведуть спільне господарство, повністю або частково об'єднують та витрачають кошти. Домогосподарство може складатися з однієї особи [8].

Призначення житлових субсидій здійснюється починаючи з 1 грудня 2022 р. – органами Пенсійного фонду України (абз. 2 п. 9 Положення № 848), а сама процедура її отримання є достатньо простою. Споживачу житлово-комунальних послуг необхідно подати заяву, декларацію про доходи і витрати, інші документи, визначені п. 43 Положення № 848, у разі наявності. договір оренди (для орендарів). Зазначені документи можна подати структурному підрозділу з питань соціального захисту населення, посадовим особам виконавчого органу, центру надання адміністративних послуг за зареєстрованим, задекларованим, фактичним місцем проживання чи органу Пенсійного фонду України - незалежно від місця проживання. Форма подачі зазначених документів може бути як безпосередня, так і дистанційна: поштою чи в електронній формі (веб-портал, мобільний додаток, офіційний веб-сайт уповноважених органів або Портал Дія). Суворо забороняється вимагати будь-які інші документи, які не передбачені Положенням № 848.

Форма декларації є максимально спрощеною. Особа декларує лише загальні данні щодо житлового приміщення та домогосподарства і дані про види та суми доходів, інформація про які відсутня у відповідних Державних реєстрах. Інші відомості суб'єкт призначення отримує у п'ятиденний строк від суб'єктів, зазначених у п. 50 Положення № 848.

Рішення про призначення житлової субсидії приймається уповноваженим органом протягом 10 календарних днів з дня подання зазначених документів та отримання вищевказаної від інших суб'єктів інформації. Важливим з точки зору мінімізації адміністративних процедур є п. 78 Положення № 848, відповідно до якого після закінчення строку отримання житлової субсидії уповноважені органи самостійно здійснюють призначення житлової субсидії на наступний період для домогосподарств, які отримували житлову субсидію у попередньому періоді.

В такому аспекті вдосконалення даної процедури цікавим видається проект Закону про внесення змін до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (щодо нарахування субсидій пенсіонерам та інвалідам) від 20.04.2015 р. № 2676. Проектом було передбачено нарахування субсидій уповноваженими суб'єктами для непрацюючих пенсіонерів та інвалідів, склад сім'ї яких складається лише з таких осіб – без звернення громадянина на підставі відомостей, що є в реєстрах органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Цей законопроект був прийнятий 19.06.15 р., але вето ваний Президентом України, яке Верховна Рада України не пододала. Але таке вдосконалення цієї процедури є достатньо цікавим та потребує наукового аналізу [9].

З одного боку, автоматичне надання житлових субсидій населенню стає можливим за рахунок існування державних та інших реєстрів, які містять необхідну інформацію. Тому, надання доступу до таких електронних ресурсів дозволить уповноваженим суб'єктам самостійно окреслювати коло осіб, які мають право на отримання житлових субсидій, а також вирахувати їх суму. Тим паче, що громадяни подають декларації у спрощеному вигляді і уповноважені органи зобов'язані самостійно зібрати необхідну інформацію.

Кількість домогосподарств, які отримують житлові субсидії постійно змінюється. Тому виникає питання доцільності автоматичного нарахування зазначених видів компенсації. З одного боку, такий підхід в абсолютній мірі забезпечив би реалізацію принципів, які містяться в ст. 47 Конституції України [10], але, розглядаючи це питання, ми поглянули на нього також і з іншого боку. Цілком розділяючи аргументи Президента України при накладенні вета на цей законопроект [11], хотілося б навести додатково свої аргументи.

Так, по-перше, далеко не всі особи, скористались своїм правом на оформлення субсидій, а тому, автоматизувавши їх нарахування, буде порушено принцип вільного волевиявлення, на основі якого зараз побудована процедура отримання зазначених видів компенсації. По-друге, так, як джерелом фінансування субсидій є державний бюджет України, то відбувається свого роду економія державних коштів на тих громадянах, які в силу певних обставин не оформили ще житлові субсидії. По-третє, паралельно із житловими субсидіями існують пільги з оплати послуг за користування житлом (квартирна плата, плата за послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), комунальних послуг (централізоване постачання холодної води, централізоване постачання гарячої води, водовідведення, газо- та електропостачання, централізоване опалення, вивезення побутових відходів), паливом, скрапленням газом, телефоном, послуг із встановлення квартирних телефонів, які відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України 04.06.2015 № 389 «Про затвердження Порядку надання пільг окремим категоріям громадян з урахуванням середньомісячного сукупного доходу сім'ї» отримують громадяни відповідно до свого соціального статусу (ветерани війни, особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та ін.) [12]. Отримання пільг виключає можливість отримання субсидій, і навпаки (п. 13 Положення № 848). Зважаючи на це, особа може обрати, що їй вигідніше – отримати пільги на конкретний вид комунальних послуг (наприклад, на відповідну кількість води) або відповідно субсидію. А автоматичне надання житлових субсидій автоматично скасує існуючі пільги.

Висновки. Житлові субсидії є важливим інструментом соціального захисту вразливих споживачів житлово-комунальних послуг та потребує значної уваги з боку держави. Розуміючи це, держава постійно спрощує процедуру отримання таких субсидій, рухаючись у напрямку зменшення кількості документів, необхідних для їх отримання, до автоматичного продовження строку отримання житлової субсидії уповноваженим органом. І це, безумовно, є тими кроками, які підвищують довіру споживачів житлово-комунальних послуг до держави. Але при спробі ще більш спростити процедуру нарахування субсидій для окремих груп споживачів, шляхом їх автоматичного призначення без звернення останніх, держава може порушити ряд прав цих осіб. Зважаючи на це, ми вважаємо недоцільним запровадження надання автоматичних субсидій для населення. А подальше вдосконалення процедури призначення житлових субсидій ми пов'язуємо з масовим інформуванням споживачів житлово-комунальних послуг про види та доступність таких субсидій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про доступ до публічної інформації: Закон України 13 січня 2011 року № 2939-VI.
2. Політика житлових субсидій у країнах Центральної Європи. CASE Україна. URL: https://cost.ua/content/uploads/2020/09/Housing_Subs_CE_countries.pdf?utm_source=chatgpt.com (дата звернення 10.09.2025).
3. Ярош О.Б. Економічні ризики у сфері державної тарифної політики та послуг ЖКГ. *Економічна Україна*. 2012. № 12. С. 76–82.
4. Яковлев П.О. Адміністративно-правові засади регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги: дис. канд. юр. наук. Харків. 2016. 200 с.
5. Корчміт О.Ю. Удосконалення системи соціальної підтримки населення для забезпечення тарифної реформи у сфері комунальних послуг. *Інвестиції : практика та досвід*. 2013. № 12. С. 113–119.
6. Про Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України: постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2025 р. № 904. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/904-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення 10.09.2025).
7. Положенням про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 № 848. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-95-%D0%BF#Text> (дата звернення 10.09.2025).
8. Про Всеукраїнський перепис населення: Закон України від 19 жовтня 2000 року № 2058-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2058-14#Text> (дата звернення 10.09.2025).
9. Про внесення змін до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» щодо нарахування субсидій пенсіонерам та інвалідам: проект Закону України від 20.04.2015 р. № 2676. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54835 (дата звернення 10.09.2025).
10. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 10.09.2025).
11. Пропозиції Президента України до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» щодо нарахування субсидій пенсіонерам та інвалідам» URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54835 (дата звернення 10.09.2025).
12. Про затвердження Порядку надання пільг окремим категоріям громадян з урахуванням середньомісячного сукупного доходу сім'ї: Постанова Кабінету Міністрів України 04.06.2015 № 389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 10.09.2025).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.30>

АУДИТОРСЬКА ПЕРЕВІРКА ЯК ІНСТРУМЕНТ ВИКРИВАННЯ ПОДАТКОВИХ ПОРУШЕНЬ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

Лата Н.Ф.,

*кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри міжнародного, цивільного та комерційного права**Державного торговельно-економічного університету*

ORCID: 0000-0001-5551-5042

Лата Н.Ф. Аудиторська перевірка як інструмент викривання податкових порушень: теоретичні та практичні аспекти.

Статтю присвячено проблематиці визначення ролі аудиторського висновку для платників податків та податкових органів в якості інструменту викривання податкових порушень, ідентифікування ризиків, що потенційно можуть виникати у зв'язку з його застосуванням. У статті висвітлюється перелік платників податків, які з урахуванням вимог, що висуваються законодавством України, мають обов'язково провести аудит своєї фінансової звітності, а також надати її податковому органу та оприлюднити на своєму сайті.

У науковій статті аналізуються сучасний стан викриття податкових правопорушень завдяки правовому врегулюванню порядку проведення та оприлюднення результатів аудиторської перевірки. Надається визначення поняття викривача та його застосування в сфері викриття податкових порушень, а також аналізується питання чи відповідає аудитор, який здійснює свою професійну діяльність, тому поняттю викривача, яке передбачене чинним український та міжнародним законодавством. У цій статті ми визначимо чи є аудитори викривачами і чи можуть подібні дані використовуватись податковими органами для викриття неправомірних дій у контексті ухилення від сплати податків в Україні.

Проаналізований підхід держави та судова практика, яка визначає вдосконалення адміністрування податків шляхом запровадження обов'язкової аудиторської перевірки фінансової звітності ряду суб'єктів господарювання перед тим, як така звітність буде оприлюднена на їх сайтах для цілей користування споживачами фінансової звітності.

У статті розглядаються питання щодо встановлення рядом правових актів аудиторському звіту статусу невід'ємної частини фінансової та податкової звітності суб'єкта господарювання, документації з трансфертного ціноутворення, що подається стосовно контрольованих операцій таким суб'єктом господарювання (локальний файл). У статті підкреслюється важливість дотримання вимог щодо проведення аудиту у випадку, якщо такий аудит є обов'язковим за законом, і можливість використання податковими органами цих даних для виявлення податкових правопорушень, а також відповідальність платника податків, яка може бути застосована до суб'єкта господарювання, який не виконав ці вимоги.

Ключові слова: платник податків; податковий орган; податкове повідомлення-рішення; адміністративне судочинство, викривач, аудиторський висновок; обов'язковий аудит фінансової звітності; виявлення податкових правопорушень.

Lata N.F. Audit as a tool for detecting tax violations: theoretical and practical aspects.

The article is devoted to the issue of determining the role of the audit opinion for taxpayers and tax authorities as a tool for exposing tax violations and identifying risks that may potentially arise in connection with its application. The article highlights the list of taxpayers who, taking into account the requirements set forth by the legislation of Ukraine, must necessarily conduct an audit of their financial statements, as well as provide them to the tax authority and publish them on their website.

The scientific article analyzes the current state of tax law enforcement through legal regulation of the procedure for conducting and publishing audit results. It defines the concept of a whistleblower and its application in the field of tax law enforcement. The question is whether an auditor who carries out his professional activities meets the concept of a whistleblower, which is provided for by current Ukrainian and international legislation. In this article, we will determine whether auditors are whistleblowers and whether such data can be used by tax authorities to expose wrongdoing in the context of tax evasion in Ukraine.

The state's approach and judicial practice, which determines the improvement of tax administration by introducing mandatory auditing of the financial statements of a number of business entities before such statements are published on their websites for the purposes of use by consumers of financial statements, are analyzed. Typically, companies use audit results for internal use - to identify errors in accounting, financial reporting, tax reporting, as well as other violations of the law and take measures to correct the identified errors and violations, which may include adjusting financial statements, making changes to accounting policies, and other measures. If serious violations are detected, the company may face sanctions from government authorities, including fines and other types of liability.

The article considers issues related to establishing, by a number of legal acts, the status of an auditor's report as an integral part of the financial and tax reporting of a business entity, and transfer pricing documentation submitted about controlled transactions by such a business entity (local file). The article emphasizes the importance of complying with audit requirements when such an audit is required by law, and the possibility of tax authorities using this data to detect tax violations, as well as the taxpayer's liability that may be applied to a business entity that has failed to comply with these requirements.

Key words: taxpayer; tax body; tax notification-decision; administrative proceedings; whistleblower; audit opinion; mandatory audit of financial statements; detection of tax offenses.

Постановка проблеми. Однією з необхідних умов для ефективного ведення господарської діяльності є проведення аудиторської перевірки, яку підприємства використовують суто для внутрішніх цілей, таких як виявлення помилок при веденні бухгалтерського та податкового обліку, у фінансовій звітності, а також інших порушень законодавства, з метою вжиття заходів щодо виправлення виявлених помилок та порушень, наприклад, коригування фінансової та податкової звітності, внесення змін до облікової політики, тощо.

В той же час, діючим законодавством України передбачена обов'язкова аудиторська перевірка, яку ряд суб'єктів господарювання має надавати податковому органу як частину своєї податкової звітності та оприлюднити на своєму сайті. Інформація, яка міститься в аудиторському висновку, може бути використана податковим органом для виявлення податкових правопорушень та застосуванням до підприємств санкцій, включаючи штрафи та інші види відповідальності.

У зв'язку з цим, наукового аналізу потребують питання, які стосуються з'ясування можливості віднесення аудиторів до кола викривачів з точки зору спеціального законодавства.

Мета статті полягає у проведенні аналізу нормативно-правових актів та наукових концепцій щодо особливостей використання аудиторських висновків податковими органами та віднесення аудиторів до кола викривачів, визначення проблемних аспектів та перспектив удосконалення правового регулювання у цій сфері.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження окремих проблем, пов'язаних з правовим аналізом викривачів займалися такі вітчизняні вчені, як В. Бенедик [1, с. 212-215], О. Косиця [2], О. Нестеренко [3, с. 104-111], О. Фодчук [4], О. Шостко [5, с. 229-245] та інші. Проте й на сьогодні не вирішені всі спірні питання та не досягнуто однакості щодо теоретичних і практичних аспектів віднесення аудиторів до викривачів, незважаючи на використання податковими органами аудиторських висновків для притягнення платників податків до відповідальності за податкові правопорушення, що вимагає їх поглибленого дослідження в адміністративно-правовій науці.

Виклад основного матеріалу. Як вже зазначалося, діючим законодавством України передбачена обов'язкова аудиторська перевірка, яку ряд суб'єктів господарювання має надавати податковому органу як частину своєї податкової звітності та оприлюднити на своєму сайті. Перед тим як надати відповідь на питання чи відповідає аудитор статусу викривача, з'ясуємо основні поняття щодо суб'єктів, які наділені повноваженнями здійснювати обов'язковий аудит, і осіб, які можуть бути віднесені до викривачів, за чинним законодавством України. Наступним важливим для з'ясування питання є те, чи може інформація, яка міститься в аудиторському висновку, бути використана податковим органом для виявлення податкових правопорушень та застосуванням до підприємств санкцій, включаючи штрафи та інші види відповідальності.

Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [6], а саме, стаття 14, зобов'язує проводити обов'язковий аудит та оприлюднювати річну або річну консолідовану фінансову звітність разом із аудиторським звітом для таких категорій підприємств, як:

- публічні акціонерні товариства (ПАТ),
- великі підприємства, які не є емітентами цінних паперів (ТОВ),
- суб'єкти природних монополій на загальнодержавному ринку та суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність у видобувних галузях,
- середні підприємства,

- інші фінансові установи та недержавні пенсійні фонди, що належать до мікропідприємств та малих підприємств,
- малі підприємства, що є суб'єктами господарювання державного сектору економіки, тобто державні підприємства (ДП) та комунальні підприємства (КП).

Для визначення категорії, до якої належить підприємство, платнику податків необхідно проаналізувати критерії, що наведені у частині другій статті 2 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні».

Крім Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» подача аудиторського звіту в державну податкову службу передбачається і Податковим кодексом України [7]. Так, норми пп. 46.2 п. 46 статті 46 Податкового кодексу України зобов'язують платників податків, які повинні проводити обов'язковий аудит, подавати річну декларацію на прибуток разом із аудиторським звітом, та норми пп. 39.4.6 п. 39.4 статті 39 Податкового кодексу України передбачають, що документація з трансфертного ціноутворення (сукупність документів або єдиний документ, складений у довільній формі) повинна містити в тому числі копію аудиторського висновку щодо бухгалтерської (фінансової) звітності платника податків за звітний період (звітні періоди), за які подається документація з трансфертного ціноутворення (якщо його наявність є обов'язковою для платника податків).

Статтю 29 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» [8] передбачає процедуру вибору аудиторської фірми та особливі вимоги, які до неї висуваються для надання послуг з обов'язкового аудиту фінансової звітності.

Обов'язковий аудит фінансової звітності мають право проводити лише ті аудитори та аудиторські фірми, що внесені до Реєстру аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності, а для їх залучення вимагається проведення загальних зборів акціонерного товариства, загальних зборів учасників, або прийняття рішення засновником у недержавних унітарних підприємствах, органом управління державних (комунальних) підприємств та господарських товариств, а для підприємств, що становлять суспільний інтерес, проведення конкурсу з відбору аудитора (тендер). Так, згаданим законом передбачено, що підприємствами, що становлять суспільний інтерес, розробляються та оприлюднюються порядок проведення такого конкурсу, однозначні прозорі та недискримінаційні критерії відбору щонайменше двох суб'єктів аудиторської діяльності.

Таким чином, на підставі аналізу зазначених правових норм вбачається, що незалежна професійна діяльність аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності, зареєстрованих у Реєстрі аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності, з надання аудиторських послуг ведеться на підставі відповідних договорів після їх ретельного обрання підприємствами, що мають на меті пройти аудиторську перевірку. Впровадження на законодавчому рівні обов'язку оприлюднення аудиторського висновку збільшує ймовірність виявлення податкових правопорушень, додаючи елемент неоднозначності щодо можливості перевірки аудиторського висновку з боку податкових органів. Хоча вірогідність такої перевірки з боку податкової може бути низькою, важливою є саме сприйняття ймовірності перевірки як, з одного боку, суб'єктами господарювання, що збільшує дотримання податкового законодавства платниками податків, так і, з іншого боку, суб'єктів аудиторської діяльності, які не будуть ризикувати своєю діловою репутацією задля прикриття чужих помилок при веденні податкового і бухгалтерського обліку.

В той же час, сам факт оприлюднення фінансової звітності з аудиторським висновком не дає нам підтвердження чи є аудитори в зв'язку з цим викривачами податкових порушень, а отже додатково необхідно проаналізувати хто такі викривачі згідно чинного законодавства України.

21 березня 2014 року була підписана Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, стаття 474 якої закріпила зобов'язання України поступово наближати своє законодавство до права Європейського Союзу [9].

Вже 14 жовтня 2014 року був прийнятий новий антикорупційний закон – Закон України «Про запобігання корупції» [10], стаття 53 якого визначила викривача, як особу, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою (при цьому термін «викривач» був прирівняний до поняття «особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції»). Наразі цей закон у частині першій статті 1 дає визначення викривача як фізичної особи, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього закону, вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання.

У 2016 році в Україні була здійснена спроба розширити тлумачення поняття викривання, вивести його за межі антикорупційного права і поширити на будь-які випадки повідомлення суспільно важливої інформації. Проте, проєкт Закону України «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» від 20.07.2016 р. № 4038а [11] не був розглянутий парламентом, а в 2019 році був відкликаний з розгляду.

4 березня 2020 року Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» [12], були внесені доповнення до статті 32 Кодексу законів про працю України щодо заборони звільнення, примушення до звільнення викривача корупції, його притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Наразі в Україні розпочався новий етап становлення інституту викривання, пов'язаний з його масштабуванням на приватний сектор, що був започаткований з ухваленням Європейським парламентом і радою ЄС Директиви 2019/1937 від 23.10.2019 «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу» [13]. Директива 2019/1937 встановлює єдині для країн ЄС мінімальні стандарти, що забезпечують високий рівень захисту осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, і стосується осіб, що повідомляють про порушення актів Союзу у таких сферах: державні закупівлі; фінансові послуги, продукти та ринки, запобігання відмиванню грошей та фінансуванню тероризму; безпека продуктів та їхня відповідність стандартам; безпека на транспорті; охорона навколишнього середовища; радіаційний захист та ядерна безпека; безпека харчових продуктів та кормів, здоров'я та добробут тварин; громадське здоров'я; захист прав споживачів; захист приватності та персональних даних; безпека мереж та інформаційних систем; порушення, які впливають на фінансові інтереси Союзу, щодо актів, які порушують правила оподаткування прибутку підприємств, чи схем, мета яких полягає в отриманні податкових пільг, що позбавляє законодавство оподаткування прибутку підприємств, яке застосовується, його предмета та мети.

Відповідно до Директиви 2019/1937 захист поширюється на викривачів, які працюють у приватному секторі – найманих працівників, самозайнятих осіб, акціонерів, осіб, які належать до адміністративного, управлінського чи наглядового органу підприємства, волонтерів, тренерів, осіб, що працюють під наглядом і управлінням підрядників, субпідрядників та постачальників, тощо.

Таким чином, вбачаємо, що розвиток правового інституту викривання в Україні розвивався лише в контексті регулювання питань запобігання, виявлення та боротьби з корупцією, та не розповсюджується на приватну сферу, включаючи податкові викриття. В той же час, в основі позитивного погляду розповсюдження дії інституту викривання на приватну сферу лежить презумпція, що викриття неправомірних дій не лише призводить до санкцій проти осіб та компаній, чії незаконні або аморальні дії викриваються, але й впливає на поведінку платників податків та покращує її в ширшому сенсі.

Такий вплив узгоджувався б зі стандартними економічними теоріями злочинності, згідно з якими викриття злочинів може стримувати злочинну поведінку, збільшуючи ймовірність правових та інших соціальних санкцій. Незважаючи на важливість нормативних дебатів щодо викриття злочинів, практично немає емпіричних доказів такого стримуючого ефекту [14].

Якщо перенести це на податкову сферу, то важливими факторами викриття податкових порушень є внутрішнє відношення до таких порушень з боку викривача. В Україні склався доволі низький рівень негативного ставлення до тих, хто ухиляється від сплати податків, на відміну від країн Європейського Союзу.

Так, були проведені дослідження чи залежить готовність повідомляти про ухилення від сплати податків до центральної влади від того, як уряд використовує податкові надходження. Ці дослідження показали, що ефективність держави (тобто віддача від державних витрат від стягнення податків) може бути важливим фактором, що визначає дотримання податкового законодавства [15; 16, с. 224–246]. Наприклад, ефективні державні інституції можуть сприяти меншому уникненню сплати податків, оскільки громадяни відчують, що вони отримують щось (тобто високоякісні державні послуги) в обмін на свої податки [17; 18, с. 136–159; 19, с. 443–470]. І навпаки, громадяни можуть бути більш схильними уникати податків, коли вони відчують, що значна частина зібраних доходів витрачається, на їх погляд, неефективно. Наприклад, дослідження виявили, що деякі люди готові платити податки, оскільки вони цінують товари та послуги, що надаються урядом, а знання того, що податки інвестуються в програми, які викликають позитивні зовнішні ефекти, може мати позитивний вплив не лише на дотримання податкового законодавства, але й на готовність повідомляти про шахрайство [20, с. 107–114].

Повертаючись до питання щодо можливості використання аудиторської перевірки у якості інструменту викривання податкових порушень необхідно відмітити різну правову природу дій, які можна кваліфікувати як викривання, та дій, направлених на оприлюднення аудиторського виснов-

ку фінансової звітності. І попри те, що за результатами оприлюдненого аудиторського висновку для платника податків можуть наступити такі наслідки як внесення змін до звітності такого платника податків, або може бути змінений розрахунок показника рентабельності тощо, це не свідчить про можливість віднесення дій суб'єктів аудиторської діяльності до дій, подібних діям викривачів.

Висновки. Отже, вбачаємо достатнє врегулювання в законодавстві України питань, що стосуються обов'язкового оприлюднення аудиту фінансової звітності чи подання його органам податкової служби для ряду підприємств, що підпадають під критерії, встановлені Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», як разом з річною звітністю, так і під час податкової перевірки чи при надсиланні запиту податкового органу про надання інформації.

Є безспірним, що інформація, яка міститься в аудиторському висновку, може бути використана податковим органом для виявлення податкових правопорушень та застосуванням до підприємств санкцій, в той же час статус суб'єкта аудиторської діяльності є відмінним від того статусу викривача, що передбачений чинним законодавством України.

Незважаючи на те, що законодавець здійснює перші спроби поширити статус викривача на тих осіб, які працюють у приватному секторі, і досі інститут викривання спрямований на запобігання, виявлення та боротьбу з корупцією.

Діяльність аудитора хоч і спрямована на перевірку даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності юридичної особи на її відповідність вимогам національних та міжнародних стандартів бухгалтерського обліку, але її результат у вигляді незалежної думки аудитора передається юридичній особі (замовнику), з якою аудитор уклав відповідний договір та за умовами якого зобов'язаний дотримуватись професійної таємниці щодо інформації, що стала відома аудитору в процесі надання аудиторських послуг. А отже, діяльність аудитора не спрямована на дії, які можна кваліфікувати як податкові викриття.

Підсумовуючи наведене, хочеться ще раз наголосити, що надання аудиторських послуг суб'єктом аудиторської діяльності та вимоги щодо публічного використання аудиторського звіту не підпадають під регулювання спеціальним законодавством щодо викриття податкових правопорушень, а отже потребує додаткового правового врегулювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бенедик В.І. Проблеми визначення поняття та правового статусу викривачів у антикорупційній діяльності. Корупція в Україні: питання протидії. Порівняльно-аналітичне право-електронне видання юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет». 2015. № 4. С. 212–215. URL: https://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/07/4_2015.pdf#page=212 (дата звернення 11.09.2025).
2. Косиця О.О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні. Дисертація на здобуття ступеня доктора юридичних наук. Сумський державний університет, Суми. 2019. 391 с. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0519U001728> (дата звернення 11.09.2025).
3. Нестеренко О. Правовий захист викривальників (whistleblowers): теоретичні аспекти та конституційна необхідність. *Право України*. 2014. № 12. С. 104–111.
4. Фодчук А.Б. Адміністративно-правові засади захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право». – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2020. 276 с. <https://elar.navs.edu.ua/items/59ec02bb-248a-4ce5-aa5b-4aaf94e4c20f> (дата звернення 11.09.2025).
5. Shostko O. Promoting the legal protection of anti-corruption whistleblowers in Ukraine. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*. 2020. № 28. 229–245. URL: https://www.researchgate.net/profile/Olena-Shostko/publication/341384303_Promoting_the_Legal_Protection_of_Anti-Corruption_Whistleblowers_in_Ukraine/links/5ec4fabb458515626cb854f5/Promoting-the-Legal-Protection-of-Anti-Corruption-Whistleblowers-in-Ukraine.pdf?origin=journalDetail&tr=eyJwYWdlIjoiam91cm5hbERldGFpbCJ9 (дата звернення 11.09.2025).
6. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16.07.1999 № 996-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14#Text> (дата звернення 11.09.2025).
7. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення 11.09.2025).
8. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21.12.2017 № 2258-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text> (дата звернення 11.09.2025).

9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. 27.06.2014. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення 11.09.2025).
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення 11.09.2025).
11. Проект закону про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59836 (дата звернення 11.09.2025).
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції»: Закон України від 04.03.2020 № 524-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/524-20#Text> (дата звернення 11.09.2025).
13. Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства союзу: Директива (ЄС) 2019/1937 Європейського парламенту і ради ЄС від 23.10.2019 URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Dyrektyva-YES-20191937.pdf> (дата звернення 11.09.2025).
14. Niels Johannesen, Tim B.M. Stolper. The Deterrence Effect of Whistleblowing. URL: https://nielsjohannesen.net/wp-content/uploads/Whistleblowing_FullPaperOct2019.pdf (дата звернення 11.09.2025).
15. Wenzel M. The impact of outcome orientation and justice concerns on tax compliance: the role of taxpayers' identity. URL: <https://scispace.com/pdf/the-impact-of-outcome-orientation-and-justice-concerns-on-2346xbzyvm.pdf> (дата звернення 11.09.2025).
16. Alm J., B. Torgler. Culture differences and tax morale in the United States and in Europe. *Journal of Economic Psychology* 2006. 27. 224–246. URL: https://www.researchgate.net/publication/4848005_Culture_Differences_and_Tax_Morale_in_the_United_States_and_Europe (дата звернення 11.09.2025).
17. Frey B., Feld L. Deterrence and Morale in Taxation: An Empirical Analysis. Technical report CESifo, Working Paper Number 760. 2002. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=341380 (дата звернення 11.09.2025).
18. Frey B., Torgler B. Tax morale and conditional cooperation. *Journal of Comparative Economics* 2007. 35. 136–159. URL: <https://www.bsfrey.ch/wp-content/uploads/2021/08/tax-morale-and-conditional-cooperation.pdf> (дата звернення 11.09.2025).
19. Torgler B., Schneider F. What shapes attitudes toward paying taxes? Evidence from multicultural European countries. *Social Science Quarterly*, 2007. 88 (2). 443–470. URL: <https://www.jstor.org/stable/42956304> (дата звернення 11.09.2025).
20. Alm J., B.R. Jackson, M. McKee. Estimating the determinants of taxpayer compliance with experimental data. *National Tax Journal*. 1992. 45 (1). 107–114. URL: <https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=1931964> (дата звернення 11.09.2025).

УДК 342.9.23:351.746

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.31>

АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ МИТНИХ ОРГАНІВ ЯК РІЗНОВИД АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

Лепіш Н. Я.,

*кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Навчально-наукового інституту права та правоохоронної діяльності
Львівський державний університет внутрішніх справ*

Ярема О.Г.,

*кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Навчально-наукового інституту права та правоохоронної діяльності
Львівський державний університет внутрішніх справ*

Лепіш Н.Я., Ярема О.Г. Адміністративні акти митних органів як різновид адміністративних актів.

У статті на підставі чинного законодавства розглянуті адміністративні акти митних органів як різновид адміністративних актів. Довгостроковий національний стратегічний план цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації Державної митної служби України та її територіальних підрозділів на основі Багаторічного стратегічного плану електронної митниці ЄС (Multi-annual strategic plan for electronic customs, MASP-C) передбачає адаптацію національного законодавства до вимог Європейського Союзу. Основним елементом у митному законодавстві є адміністративні акти митних органів, що обумовлює актуальність дослідження. Реалізація функцій і повноважень митних органів здійснюється за допомогою різних правових форм, основною серед яких виступають адміністративні акти. Об'єктом статті є суспільні відносини, що виникають у зв'язку з організацією, функціонуванням та розвитком системи адміністративних актів митних органів. Предметом – є сукупність адміністративно-правових норм, що регламентують відносини організації, функціонування та розвитку системи адміністративних актів митних органів. Методологічну основу дослідження склали загальнонаукові, приватно-наукові та спеціальні методи. Вказано, що адміністративний акт митного органу – цілеспрямоване, юридично обґрунтоване волевиявлення, що виражається в офіційно встановленій формі передбаченої компетенцією митних органів, має нормативний, правозастосовний, право виконавчий організаційно-розпорядчий характер, що приймається відповідно завданням і функціям державного управління в галузі митного регулювання. Система адміністративних актів цих органів – сукупність актів, які мають і не мають нормативних властивостей, об'єднані єдністю мети, завдань і функцій, власною структурою, специфічними властивостями і закономірностями функціонування, самостійно, та у межах інших систем правових актів. Удосконалення системи адміністративних актів митних органів доцільно розглядати як інструмент модернізації митного адміністрування, зниження або мінімізації конфліктності митних відносин.

Ключові слова: адміністративні акти, митні органи, компетенція, норми права, нормативні ознаки, публічна адміністрація, правове регулювання, юридична сила,

Lepish N.Ya., Yarema O.G. Administrative acts of parliamentary bodies as a different type of administrative acts.

At the level of official legislation, administrative acts of parliamentary bodies are considered as a different type of administrative acts. Long-term national strategic plan for digital development, digital transformation and digitalization of the State Military Service of Ukraine and territorial subdivisions based on the comprehensive strategic plan for electronic The EU plan (Multi-annual strategic plan for electronic customs, MASP-C) transfers the adaptation of national legislation to the European Union. The main element of the government legislation is the administrative acts of the government bodies, which determine the relevance of the investigation. The implementation of the functions and restoration of the importance of government bodies takes place through various legal forms, mainly administrative acts. The object of the statistics is the suspense councils, which are related to the organization, functioning and development of the system of administrative acts of the ministries. The subject is the totality of administrative legal norms that regulate the activities of organizations, the functioning and development of the system of administrative acts of ministries. The methodological basis of the

research was formed by underground sciences, private sciences and special methods. It is stated that an administrative act of a magistrate body is a purposeful, legally grounded act of will, which is expressed in the official establishment of the form of transferred competence of minim bodies, including normative, legal, legal the final organizational and orderly character, which is adopted in accordance with the tasks and functions of the sovereign administration in the sphere of military regulation. The system of administrative actions of these bodies is the totality of assets that may or may not be normative authorities, united entities, assignments and functions, power structure, specific authorities and laws of functioning, independently, and between other systems of legal acts. The improvement of the system of administrative acts of government bodies should be considered as a tool for modernizing government administration, reducing or minimizing conflict in government affairs.

Key words: administrative acts, customs authorities, competence, rules of law, normative signs, public administration, legal regulation, legal force.

Постановка проблеми. Державне управління проявляється в управлінських рішеннях, система яких відображає співвідношення широкого та вузького розуміння державного управління, має форму правових актів, частиною яких виступають адміністративно-правові акти, що є результатом розробки та прийняття управлінських рішень виконавчо-розпорядчого характеру. Адміністративні акти мають подвійну юридичну природу, оскільки представляють зовнішній вираз управлінського рішення, забезпечуючи реалізацію встановлених функцій і повноважень суб'єкта адміністративної влади та результат нормотворчої, виконавчої, застосовної і інтерпретаційної діяльності у галузі права. Ці напрями діяльності складають комплекс функцій та повноважень суб'єкта адміністративної влади. Адміністративні акти можна розглядати в контексті механізму формування і реалізації державної політики та в контексті механізму правового регулювання органів виконавчої влади.

Мета дослідження – розгляд адміністративних актів митних органів як різновиду адміністративних актів.

Стан опрацювання проблематики. Важливе значення для розробки проблеми мали праці вчених: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, І.С. Гриценка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, М.І. Козюбри, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, Є.В. Курінного, Р.С. Мельника, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенка, А.О. Селіванова, О.І. Харитоновой, Я.М. Шевченко, Ю.С. Шемчушенка і інших. Європейська інтеграція України вимагає адаптацію митного законодавства до європейських стандартів, відповідно проведення наукових досліджень.

Виклад основного матеріалу. Державне управління як вид соціального управління відображає науково обґрунтований безпосередній організуючий вплив на соціальні інститути щодо повсякденного здійснення управлінської діяльності, спрямованої на виконання законів для реалізації цілей розвитку держави [1, с. 254]. Форма державного управління виникає внаслідок практичної діяльності органу, наділеного повноваженнями виконавчо-розпорядчого характеру. Виконавчо-розпорядча діяльність структур державного апарату об'єктивується у певних формах, кожна з яких має специфіку. У цьому сенсі форма державного управління є зовнішнє вираження і юридично оформлену дію уповноваженого суб'єкта, обумовлену обсягом компетенції.

Принципово є диференціація використовуваних форм на правові, неправові та змішані. У правовому аспекті є розмежування адміністративного акту, адміністративного договору та юридично значимих дій.

Слід зазначити допустиму синонімічність понять адміністративного акту та правового акту управління. Адміністративний акт розглядається як результат юридично владного волевиявлення уповноваженого суб'єкта, обґрунтованого обсягом і змістом компетенції, вимогами актів вищих органів державної влади.

Адміністративно-правові акти (норми) забезпечують регулювання суспільних відносин у різних сферах публічного, тобто державного і самоврядного, управління з пріоритетною орієнтацією на забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян [2, с. 72].

Адміністративний акт характеризується базовою властивістю односторонньої владності, що принципово відрізняє його від адміністративного договору як результату узгодження волі учасників. Для адміністративного акту достатньо нормативно встановленого життєвого циклу формування волі та подальшої трансляції волі адресатам, тоді як для адміністративного договору ключовим параметром є узгодження волі.

О. Махмурова-Дишлюк зазначає, що в теорії адміністративного права визначається, що основною формою публічного адміністрування є ухвалення, реалізація адміністративних актів [3, с. 115]. Юридична природа адміністративного акту полягає в об'єктивації за встановленою процедурою та формою управлінського рішення владного характеру як результату одностороннього во-

левиявлення. За природою адміністративний акт виступає як юридичний факт, що опосередковує рух правових відносин.

Юридична природа адміністративного акту, сфера існування, зумовлюють всеосяжність впливу, що komponує, предметну сферу регулювання багатьох галузей правової системи. З юридичної природи адміністративного акту, його концептуальні основи можна описати наступним чином.

Адміністративний акт є формою зовнішньої об'єктивації державно-управлінського рішення, оскільки останнє має свідомо-вольовий характер, то адміністративний акт як форма вираження має аналогічну характеристику. Ця характеристика є стійкою і інтерпретується в контексті системного, взаємопов'язаного прояву свідомості та волі уповноважених суб'єктів державного управління на стійке, опосередковане регулювання загальної чи індивідуальної соціально значущої діяльності, як передбачає соціальну значущість адміністративного акту.

Воля і свідомість – особистісні показники. Уповноважені суб'єкти при прийнятті управлінського рішення у вигляді адміністративного акту є трансляторами публічного інтересу, формуючи єдиний регуляторний простір, забезпечений необхідним примусовим механізмом. Свідомо-вольовий характер адміністративного акту не є виключно внутрішнім переконанням уповноважених суб'єктів, оскільки мотивовано конкретними приписами, які створюють комплекс повноважень з розробки та видання акту, що є інструментом забезпечення внутрішньої організаційно-функціональної єдності правових актів.

Соціально значущий характер регуляції за допомогою адміністративних актів взаємопов'язаний з юридичною значимістю, що проявляється у наявності виражених юридичних наслідків, які охоплюють два основні блоки правової системи – утворення та реалізацію норм, що зумовлює чітку нормативну регламентацію життєвого циклу адміністративного акту, можливість диференціації адміністративних актів відповідно до сфери прийняття рішення. Адміністративний акт у цьому контексті виступає об'єктивацією управлінського рішення, але водночас юридичним наслідком прийняття рішення, що справить необхідний регуляторний ефект. З іншого боку, сприйняття акту може стати фактором трансформації волевиявлення, чинником потенційного судового чи адміністративного впливу на акт в порядку контролю. Регуляторний ефект адміністративного акту може мати позитивний та негативний характер.

На думку А. Хребтової, адміністративний акт органів публічної адміністрації є безпосереднім інструментом реалізації публічною адміністрацією покладених конкретних завдань та функцій [4, с. 651].

Оскільки основу адміністративного акту становить державно-управлінське рішення, саме рішення є волевиявлення. Це волевиявлення, загального чи індивідуального характеру, утворює зміст акту, наділене у встановлену законодавством форму. Процедура розробки акту та набуття юридичної сили є процедурою формування, трансляції та реалізації волевиявлення. Волевиявлення є одностороннім, оскільки суб'єкти, уповноважені на видання адміністративних актів, представляють державу та виступають від її імені.

Адміністративний акт обумовлений обсягом та межами компетенції уповноваженого суб'єкта. Конкретика адміністративних актів, що розробляються уповноваженим суб'єктом, обґрунтована конституційним і поточним законодавством, актами вищих органів і посадових осіб, положеннями та іншими документами установчого суб'єкта.

Оскільки адміністративний акт відображає юридично значуще державно-владне волевиявлення, останнє не повинно містити вад. Дефект адміністративного акту може визначатися порушенням вимог, що висуваються до нього. Але не будь-який дефект акту є суттєвим. Істотними слід розглядати ті вади, які суперечать правовій визначеності та впливають на правове становище одержувача волевиявлення, вираженого адміністративним актом.

Правомірність адміністративного акту є одним із складових політико-правового режиму. Ця властивість забезпечується відповідністю акту чинному законодавству, позитивною конструкцією прав, свобод, законних інтересів адресатів, дотриманням процедур життєвого циклу, правомочністю суб'єктів, які задіяні у цих процедурах. Межі правомірності акту обумовлені спростуванням презумпції дійсності акту. Правомірність адміністративного акту є прояв відповідальної поведінки у державному управлінні та конструювання легітимних основ розвитку правових відносин.

На думку А. Турчак, адміністративний акт – це рішення або юридично значуща адресна дія індивідуального характеру, що має зовнішній вплив та видається уповноваженим суб'єктом публічного адміністрування [5].

Юридичний ефект адміністративного акту зумовлений належною формою. Питання допустимих форм адміністративного акту є дискусійним. Йдеться про форму письмового документа, що видається за певною технологією. Життєвий цикл адміністративного акту має процедурний характер, включаючи процесуальні процедури. Можна говорити про процедури нормотворчого,

виконавчого, інтерпретаційного та правозастосовного характеру. Чітку регламентацію отримали нормотворчі та правозастосовні, особливо юрисдикційні процедури визначені у Законі «Про адміністративну процедуру» [6]. Якщо нормотворчі процедури, за наявності єдиних підходів, можуть набувати відомчої специфіки, то процедури юрисдикційного характеру мають універсальне регулювання. Детермінанти провадження адміністративного акту, включаючи обґрунтування необхідності та доцільності, оцінки ефектів дії, перебувають у взаємозв'язку з якістю управлінської діяльності.

Юридична сила адміністративного акту може бути припинена шляхом втрати сили; шляхом опротестування чи оскарження у порядку адміністративного судочинства [7, с. 32].

Адміністративні акти видаються виключно спеціальними суб'єктами, які мають відповідні повноваження. До таких слід віднести органи, посадових осіб, організації, наділені виконавчо-розпорядчими повноваженнями, що включають повноваження на видання адміністративних актів у межах предмета відання. З позиції суб'єктного складу продуцентів адміністративного акту, можна говорити про єдиноначальний, колегіальний і спільний порядок розробки.

Адміністративний акт за формальними ознаками є правовим актом, тобто офіційним письмовим документом, що містить односторонньо-владний припис уповноваженого суб'єкта як носія державної волі у формально-юридичному контексті. У загальній системі правових актів адміністративні акти виділяються унікальним визначенням мети, яка впливає із завдань і функцій управління.

Для адміністративних актів характерний підзаконний характер. Нормативні адміністративні акти в архітектоніці правової системи є актами підзаконного регулювання. Ця позиція правильна й у адміністративних актів, які реалізують право, виданих відповідно до закону. Дані адміністративні акти мають функцію деталізації регулювання, включаючи механізми реалізації права.

Адміністративний акт має якість обов'язковості, враховуючи ряд параметрів: соціально-юридична значимість, регуляторний ефект, специфіка суб'єктів, які продукують, односторонній характер, державно-владний характер [8, с. 99]. Якість обов'язковості має взаємопов'язаний характер, оскільки це має значення для адресатів волевиявлення, вираженого адміністративним актом, але й для авторів акту, які, роблячи акт, забезпечують ресурсами реалізації.

Обов'язковість властива адміністративному акту юридичного змісту: обов'язковість нормативного адміністративного акту методологічно похідна обов'язковості нормативного акту; обов'язковість правозастосовних актів забезпечується внутрішньо системною єдністю галузевого регулювання; обов'язковість відомчих інтерпретаційних актів забезпечується статусом органу функціонально уповноваженого на надання роз'яснення.

Якість обов'язковості забезпечується встановленим законом примусовим механізмом, зберігається відповідно до презумпції дійсності акту та може бути порушено дефектністю. Обов'язковість адміністративного акту корелює значущість у створенні правових відносин і встановленні юридичних фактів.

Ключові характеристики адміністративного акту, що дозволяють диференціювати його з іншими правовими формами державної виконавчо-розпорядчої діяльності, дають можливість розмірковувати про адміністративний акт на основі домінант: адміністративний акт – одностороннє, юридично-владне, підзаконне волевиявлення уповноваженого суб'єкта, яке може бути виражене межах компетенції, спрямоване на нормо творчість чи реалізацію норм, має встановлену законом форму, приймається у встановлених процедурах, відповідає меті, завданням і функціям державного управління.

Адміністративні акти митних органів ґрунтуються на зазначених домінантах і відповідають описаним вище ознакам, оскільки виступають частиною загальної системи адміністративних актів як правової форми державного управління. Акти митних органів корелюють загальній системі адміністративних актів за обсягом і змістом вимог, що висувуються до них, які стосуються змістовної та формальної складових і мають сенс забезпечення законності актів, що видаються. У першому випадку йдеться про позиції: відповідність адміністративного акту митних органів чинному законодавству, включаючи міжнародне конвенційне регулювання та митне регулювання, обсяг якого за колом джерел визначається Митним кодексом України [9].

Враховуючи включення галузі митних відносин до предметної сфери ведення та повноважень держави, відповідне конституційне розмежування компетенції в частині управління та регулювання зосереджено виключно на державному рівні. Місце митних органів та Державна митна служба України, у системі та структурі органів виконавчої влади обґрунтовує відповідність актів Кабінету Міністрів та Міністерства фінансів України.

Акт, що видається, повинен мати чіткі межі, що зв'язують акт в частині неприпустимості обмеження компетенції та оперативної самостійності ланок системи митних органів. Ця вимога фор-

малізована Митним кодексом. Акти митних органів не повинні суперечити або порушувати права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, які можуть бути порушені виданням акту. Ця вимога кореспондує вимогу юридичної обґрунтованості актів, що простежується у судовій практиці. Зазначені вимоги виступають комплексом правил до адміністративних актів митних органів, які гарантують законність і стабільність, забезпечують юридичний зв'язок між вимогами до нормативно-правових актів і підставами прийняття ненормативних актів. Особливо це проявляється у частині співвідношення вимог про юридичну обґрунтованість акту та виключення негативних ефектів регулювання у взаємозв'язку з презумпцією сумлінності декларантів та інших зацікавлених осіб.

З формально-процедурного погляду, акти митних органів видаються відповідно до технологій і процедур митними органами самостійно, з іншого – чітко вписані у нормотворчий процес, сформований Законом «Про нормотворчу діяльність», на рівні сприйняття структури, різного роду правових експертиз, погоджень порядку видання [10].

Технології та процедури щодо актів, які мають нормативні властивості, можуть бути сформовані самостійно чи ґрунтуватися на актах законодавства, встановлюють єдиний порядок їх розроблення. Слід враховувати питання форми акту, що видається, вирішення яких має істотне значення для формального та процедурного обґрунтування акту, для обґрунтування оптимальної структури акту, що найбільшою мірою відповідає з'ясуванню змісту акту та вимогам систематизації.

Специфіка досліджуваної категорії актів визначається конкретизацією: уповноваженого суб'єкта, який виявляє одностороннє, юридично владне, підзаконне волевиявлення; предметною сферою державного управління, щодо мети, завдань і функцій; має власне коло питань, які підлягають регулюванню шляхом використання форми адміністративного акту; цій предметній сфері відповідає необхідне та достатнє коло повноважень; процедур розроблення адміністративних актів різної юридичної природи та спрямованості, які засновані на універсальних нормах і правилах.

Висновки. Поняття адміністративного акту митних органів може бути сформульовано таким чином: цілеспрямоване, юридично обґрунтоване волевиявлення, яке може бути виражене встановленою законодавством компетенцією митних органів, має нормативний, правозастосовний, виконавчий або інтерпретаційний характер, офіційно встановлену форму, приймається до встановлених процедур, відповідає меті, завданням і функціям державного управління у сфері митного регулювання та адміністрування. Це поняття має доктринальне значення, дозволяючи відокремити специфічну за колом предметної області групу актів у загальній системі адміністративних актів. Визначення має найбільш загальний характер, оскільки: за очевидної стабільності існування системи митних органів, не виключені зміни у системі, включаючи зміни у системі розроблення і видання адміністративних актів; система правових форм може бути змінена, але, водночас, немає тенденції відмовитися від поняття правової форми.

У частині поняття, юридичної природи, змісту, порядку розроблення та вимог, що висувуються, можна говорити про прямий вплив загальної системи адміністративних актів на акти митних органів. Можна вважати єдність закономірностей функціонування та тенденцій розвитку для системи, які поширюються на її частину, щодо якої є певна специфіка. Розвиток державного управління відібіється на змісті адміністративних актів та властивостях, забезпечуючи розвиток правового впливу на суспільні відносини, включаючи митне управління та регулювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бондаренко В. А. Система та структура державного управління. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С. 250–255.
2. 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.
3. Махмурова-Дишлюк О.П. Видання адміністративних актів як інструментів публічного адміністрування забезпечення прав і свобод людини. *Право і суспільство*. 2024. № 1. С. 113–118.
4. Хребтова А.А. Норми адміністративного права як форма реалізації публічного адміністрування. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 5. С. 647–651.
5. Турчак А.М. Поняття та основні ознаки адміністративного акту: аналіз сучасної адміністративно-правової літератури. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2022. № 4. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2022-4-01-08/2022-4-01-08>.
6. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

7. Ковалів М.В., Єсімов С. С. Адміністративне судочинство як форма здійснення судової влади. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2017. № 18. С. 31–35.
8. Олашин В. Обов'язковість виконання адміністративного акту та заходи впливу. *Аспекти публічного управління*. 2024. № 12 (2). С. 98–103.
9. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4495-17>.
10. Про нормотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> -IX.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.32>

ВПЛИВ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ НА ЗАХИСТ І УПРАВЛІННЯ ПРАВАМИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Марченко В.В.,*доктор юридичних наук,
професор кафедри правоохоронної діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ***Домбровська А.В.,***кандидат юридичних наук,
доцент кафедри патентознавства та основ правозастосовної діяльності
Харківського національного університету
міського господарства імені О.М. Бекетова*

Марченко В.В., Домбровська А.В. Вплив інформаційних технологій на захист і управління правами інтелектуальної власності.

Стаття присвячена дослідженню потенціалу сучасних цифрових технологій, зокрема блокчейну, у сфері охорони та управління правами інтелектуальної власності. В умовах цифрової трансформації суспільства та активного розвитку глобальних інформаційних процесів питання захисту прав авторів, винахідників і правовласників набувають особливої актуальності. Технологія блокчейн, завдяки своїй децентралізованій природі, незмінності записів та високому рівню захисту від фальсифікації, розглядається як перспективний інструмент для удосконалення правового механізму регулювання інтелектуальної власності. Її цінність полягає не лише у технічних характеристиках, а й у створенні нових юридичних можливостей для підтвердження авторства, визначення пріоритету та виконання договірних зобов'язань. Разом із тим, існує низка суттєвих викликів. Передусім, відсутність у чинному законодавстві України чіткого визнання блокчейн-записів як належного та достатнього доказу знижує їхню процесуальну силу в судовій практиці. Крім того, смарт-контракти, які відкривають нові можливості для автоматизації ліцензійних відносин та контролю за сплатою роялті, досі залишаються невизначеними з точки зору права, що породжує ризики для сторін правочинів. Важливим аспектом є й потреба у гармонізації національного підходу до інтеграції блокчейну з міжнародними стандартами, зокрема Європейського Союзу та Всесвітньої організації інтелектуальної власності (WIPO), оскільки лише у такому випадку можлива ефективна транскордонна взаємодія. Додатковою проблемою виступає конфлікт між принципом незмінності блокчейн-записів та нормами права на захист персональних даних, зокрема «правом на забуття», що потребує спеціальних правових рішень. Таким чином, блокчейн постає не лише як технологічна інновація, а й як чинник, здатний трансформувати правові механізми у сфері інтелектуальної власності. Його подальше впровадження вимагає розробки збалансованої нормативно-правової бази, що враховуватиме як переваги, так і ризики цієї технології, та дозволить поєднати інноваційні технічні рішення з вимогами правопорядку.

Ключові слова: блокчейн, смарт-контракти, права інтелектуальної власності, захист.

Marchenko V.V., Dombrovska A.V. The impact of information technologies on the protection and management of intellectual property rights.

The article is devoted to the study of the potential of modern digital technologies, particularly blockchain, in the field of protection and management of intellectual property rights. In the context of digital transformation and the rapid development of global information processes, the issue of safeguarding the rights of authors, inventors, and rightsholders becomes especially pressing. Blockchain technology, due to its decentralized nature, immutability of records, and high resistance to falsification, is considered a promising tool for improving the legal framework of intellectual property regulation. Its significance lies not only in technical innovation but also in the creation of new legal opportunities for confirming authorship, establishing priority, and ensuring the fulfillment of contractual obligations. However, several essential challenges remain. First, the absence of explicit recognition of blockchain records as proper and sufficient evidence in Ukrainian law limits their procedural value in judicial practice. Second, smart contracts, which open new opportunities for the automation of licensing relations and royalty collection, still lack clear legal status, creating risks for the parties involved. Another crucial aspect concerns the need to harmonize the national approach to blockchain

integration with international standards, particularly within the framework of the European Union and the World Intellectual Property Organization (WIPO), since only under such conditions effective cross-border interaction can be achieved. An additional issue arises from the conflict between the principle of immutability of blockchain records and the legal norms of personal data protection, especially the «right to be forgotten,» which requires the development of special legal solutions. Thus, blockchain emerges not only as a technological innovation but also as a factor capable of transforming the legal mechanisms in the field of intellectual property. Its further implementation requires the elaboration of a balanced regulatory framework that considers both the advantages and risks of the technology and enables the combination of innovative technical solutions with the requirements of legal order.

Key words: blockchain, smart contracts, intellectual property rights, protection.

Постановка проблеми. У сучасному світі, де цифрові технології відіграють дедалі важливішу роль, блокчейн уже став невід'ємною частиною нашого повсякдення. Ця децентралізована система, що вирізняється високою стійкістю до збоїв, побудована на принципі зв'язку блоків: кожен новий блок містить хеш попереднього. Будь-яке втручання у дані на певному рівні автоматично впливає на всі наступні блоки, що робить такі зміни видимими для інших учасників мережі (вузлів). Такий механізм гарантує цілісність даних і забезпечує безперервність ланцюга блоків, у якому збереження хешів попередників є основою його безпеки.

Блокчейн вийшов далеко за межі криптовалют і поширився на всі сфери життя суспільства та держави, і завдяки своїм координаційним можливостям та здатності зберігати інформацію став сучасною Великою хартією вольностей фундаментального соціального прогресу. Перевага блокчейну над іншими носіями інформації полягає в тому, що дані, які до нього потрапляють, можна аналізувати, залишаючись при цьому конфіденційними та незмінними [1, 149-150].

На цьому тлі **мета дослідження** полягає у комплексному аналізі законодавчого ландшафту правового регулювання інтелектуальної власності, визначенні напрямів його гармонізації з міжнародними стандартами, розробці рекомендацій щодо вдосконалення механізмів правової охорони об'єктів права інтелектуальної власності, а також в оцінці потенціалу застосування технології блокчейну для захисту інтелектуальної власності. У цьому контексті дослідження покликане не лише оцінити технічні й юридичні аспекти інтеграції блокчейну, але й виявити його роль у формуванні нових підходів до правового забезпечення інформаційних відносин, прозорості, достовірності та захищеності даних в умовах цифрової трансформації суспільства.

Для досягнення цієї мети протягом усього процесу дослідження було застосовано комплексний комплекс як загальнонаукових, так і спеціалізованих пізнавальних методів, зокрема порівняльно-правовий метод, системно-структурний метод, методи узагальнення, аналізу та синтезу.

Стан опрацювання проблематики. Загальновідомим є використання блокчейну у базах даних для забезпечення надійного зберігання інформації. Враховуючи безпеку, прозорість та незмінну природу, блокчейн може бути застосований для захисту прав інтелектуальної власності (ІВ), що знайшло своє відображення в роботах: Міріам Станкович [2], Суміта Прасада [3], Юефея Каро, Хаджме Нобухари [4] та інших.

В епоху стрімкого розвитку інформаційних технологій блокчейн перетворився на фундаментальний елемент нашого щоденного життя. Ця розподілена технологія характеризується винятковою надійністю завдяки своїй архітектурі взаємопов'язаних блоків: кожен наступний елемент ланцюга зберігає криптографічний відбиток свого попередника. Будь-які спроби модифікації інформації в окремому сегменті миттєво позначаються на всьому ланцюгу блоків, що слідує за ним, роблячи подібні маніпуляції очевидними для всіх користувачів системи (мережових вузлів). Завдяки такому підходу забезпечується незмінність записаних даних та підтримується стабільність функціонування всього блокчейна, де збереження криптографічних підписів попередніх елементів становить основу захищеності системи.

Взаємодія блокчейн-технологій із сферою захисту інтелектуальної власності стала предметом інтенсивного наукового та прикладного інтересу, що знаходить відображення у постійно зростаючому обсязі відповідних публікацій. Перші наукові праці акцентували увагу на розподіленій природі та незмінності блокчейну, пропонуючи використовувати ці властивості для верифікації прав власності на об'єкти ІВ та протидії неправомірному їх використанню. Дослідники на кшталт Сабо ввели поняття смарт-контрактів, створивши фундамент для автоматизації процесів ліцензування інтелектуальної власності та управління авторськими винагородами [5].

Подальші наукові розвідки поглибили розуміння можливостей блокчейну, висвітлюючи його значення у розв'язанні ключових викликів сфери інтелектуальної власності. Зокрема, Прасад аналізував здатність блокчейну мінімізувати залежність від централізованих посередницьких структур, що дозволяє скоротити фінансові витрати та оптимізувати процедури реєстрації й забезпечення

дотримання прав інтелектуальної власності [3]. Каро та Нобухара розробили концепцію надійного часового маркування на базі блокчейну для фіксації моменту створення об'єктів та збереження цілісності інформації, що має принципове значення для вирішення правових суперечок щодо авторства [4].

Всесвітня організація інтелектуальної власності (WIPO) також активно долучилася до цієї дискусії, випускаючи аналітичні матеріали та проводячи експертні заходи для дослідження можливостей інтеграції блокчейну в інфраструктуру інтелектуальної власності. Результати їхньої роботи акцентують критичність забезпечення сумісності, ефективного управління та узгодження регуляторних підходів для масового впровадження блокчейн-рішень [6].

Сучасні академічні дослідження, включаючи праці Баджви та Міма, демонструють революційний потенціал блокчейну для відстеження походження творів, розробки антиплагіатних систем та реалізації транскордонного ліцензування. Додатково, науковці вивчають синергію блокчейну зі штучним інтелектом, що розширює можливості ідентифікації та попередження порушень авторських прав у літературі, візуальному мистецтві та музичних творах [7].

Цей аналіз демонструє перспективність блокчейну як трансформаційного інструменту для сфери інтелектуальної власності, одночасно підкреслюючи важливість вирішення технологічних, юридичних та практичних проблем для максимального розкриття його потенціалу.

Виклад основного матеріалу. Потенційним застосуванням блокчейну, пов'язаним з правом інтелектуальної власності, є перевірка автентичності цього права. У випадку авторського права важко забезпечити право інтелектуальної власності на твір через відсутність будь-якої офіційної документації, а тягар доведення права власності на творчий контент лежить на авторі. Здійснення авторського права стало ще складнішим в епоху Інтернету, коли будь-хто може завантажити створений контент, такий як записану пісню, фотографію, картину тощо, і вільно використовувати його за власним бажанням [3].

Доведення дати створення контенту є важливим у багатьох ситуаціях і має вирішальне значення для даних, що використовуються як докази. Наприклад, винахідники повинні довести, коли саме вони запропонували патентоспроможний винахід, щоб отримати патент. Довірені протоколи позначення часу, які базуються на асиметричній криптографії, використовуються для доведення того, що дані існували та залишалися незмінними з певного моменту часу [4].

Блокчейн може використовуватися для каталогізації та зберігання оригінальних творів. Часто автори не мають належних засобів для каталогізації своїх творів, і авторські права може бути важко довести. Авторам також може бути важко побачити, хто використовує їхні твори, і третім сторонам так само важко дізнатися, до кого звертатися за ліцензією. Авторі часто не можуть припинити правопорушення або монетизувати свої твори. Завдяки блокчейну реєстрація авторських прав виникає автоматично після створення оригінального твору.

Наразі суб'єкти права інтелектуальної власності стикаються з труднощами із захистом своїх творів в Інтернеті, тобто після завантаження твору інтелектуальної власності в Інтернет стає важко контролювати цей твір і відстежувати, хто його використовує та з якою метою.

Коли об'єкт права інтелектуальної власності зареєстровано та перевірено за допомогою платформ на основі блокчейну, автори можуть одночасно здійснювати пошук у цілій низці різних джерел, щоб з'ясувати, хто використовує їхні твори. Це дозволяє суб'єктам права інтелектуальної власності виявляти та припиняти правопорушення, а також полегшує ліцензування їхніх творів інтелектуальної власності. У цьому сенсі блокчейн може служити інструментом правозастосування. Завдяки системі реєстрації на основі блокчейну перевірка того, чи порушує нова пісня існуючі права інтелектуальної власності раніше зареєстрованої пісні, буде набагато простішою. Цей тип системи виявлення на основі блокчейну можна застосовувати до тексту, мистецтва та музики за допомогою штучного інтелекту.

Впровадження смарт-контрактів розширило можливості застосування блокчейну для захисту інтелектуальної власності. Смарт-контракти працюють у блокчейні та виконують такі дії, як надання доступу до інформації, що зберігається в блоці, коли виконуються певні умови. Використовуючи цю функціональність, власник може надавати ліцензії користувачам, які хочуть отримати доступ до інтелектуальної власності, приймаючи цифровий підпис цього користувача. Власник також може таким чином заборонити людині доступ до своїх творів. Смарт-контракти також можна використовувати для збору роялті з людей, які використовують інтелектуальну власність та отримують до неї доступ, укладаючи контракт.

Концепція смарт-контрактів з'явилася в 1994 році, коли криптограф Нік Сабо дійшов висновку, що за допомогою електронного децентралізованого реєстру можна укласти договори, які виконуються автоматично [5]. Однак реалізувати цю ідею стало можливо лише у 2008 році завдяки появі технології блокчейн.

Розвиток інформаційної економіки спричиняє такі інституційні проблеми суспільства, як проблема довіри, високі витрати на управління великими обсягами інформації, ризики інформаційних атак та можливість пошкодження або втрати даних через різні обставини, включаючи шахрайство, крадіжку або несанкціоноване використання.

Потенціал децентралізованого підходу та використання такого механізму консенсусу, за якого кінцевий стан бази даних облікової системи добре захищений від змін, що використовуються в технології блокчейн, дозволяє обліковим системам з кількома незалежними валідаторами досягати не лише безпечної синхронізації баз даних, але й даних.

Інноваційність цієї технології полягає в тому, що транзакції автоматично перевіряються та реєструються вузлами мережі за допомогою криптографічних алгоритмів без втручання людини, уряду чи третіх сторін (банків, фінансових установ та будь-яких інших організацій) [8].

О. Данильченко вважає, що технологію блокчейн можна адаптувати для здійснення будь-яких транзакцій, так чи інакше пов'язаних з реєстрацією, обліком або передачею різних активів (фінансових, матеріальних та нематеріальних); при цьому не мають значення ні тип, ні кількість учасників, ні їхнє географічне розташування [9].

Розширені можливості електронного зв'язку та новітні технічні й технологічні рішення суттєво змінили ділове спілкування та спричинили необхідність удосконалення законодавчих вимог. У 2015 році, в результаті внесення змін до ст. 205 Цивільного кодексу України, електронна форма правочину була прирівняна до письмової, а при його здійсненні стало можливим використання факсимільного відтворення підпису шляхом механічного або іншого копіювання, електронного цифрового підпису або іншого аналога власноручного підпису (207 Цивільного кодексу України) [10]. Поняття електронного договору як угоди двох або більше сторін, спрямованої на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків та оформленої в електронній формі, закріплене у пункті 5 статті 3 Закону України «Про електронну комерцію» [11].

У законодавстві України відсутнє визначення поняття смарт-контракту та відповідних вимог до таких договорів. Слід погодитися з Л. Мамчур та О. Недибалюк, які стверджують, що смарт-контракт неможливо розглядати як різновид договору, укладеного в електронній формі, оскільки, відповідно до пункту 3 статті 3 Закону України «Про електронну комерцію», електронна форма подання інформації – це документування інформації, що дозволяє її відтворити у візуальній формі, придатній для сприйняття людиною [12].

Підставою смарт-контракту є транзакція, що здійснюється через Інтернет, і яка може кваліфікуватися, згідно з пунктом 1 статті 202 Цивільного кодексу України, як дія особи, спрямована на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків.

Сьогодні пропонується використовувати смарт-контракти в широкому спектрі правовідносин, таких як страхування, корпоративне придбання майна або для автоматичної оплати за поставку товарів чи послуг. Вони також особливо рекомендуються для обміну акціями, облігаціями та опціонами, а також для послуг мікрофінансування [13].

Блокчейн та смарт-контракти можна використовувати для ліцензування творів інтелектуальної власності, знижуючи вартість транзакцій та створюючи прямий зв'язок між авторами/винахідниками та користувачами [2].

Смарт-контракти – це угоди, написані кодом, які автоматично виконують запрограмовані функції у відповідь на певні умови, виконані сторонами угоди, як комп'ютерний протокол, який на основі математичних алгоритмів, перекладених у комп'ютерний код, самостійно виконує операції з повним контролем над їх виконанням. За допомогою розумних контрактів ліцензії на інтелектуальну власність можуть бути самовиконуваними після використання твору.

Смарт-контракти також можуть використовуватися для мікроплатежів за використання контенту. Автор може призначити біткоїн-адресу твору, що є об'єктом права інтелектуальної власності, що дозволить користувачеві здійснити мікроплатіж автору в обмін на використання твору. Ця система може усунути потребу у фінансових посередниках і таким чином дозволить автору отримувати винагороду без сплати високих транзакційних витрат. Система також впроваджує простоту та прозорість у транзакції, пов'язані з інтелектуальною власністю.

Враховуючи безпеку, прозорість та незмінний характер, блокчейн може бути застосований для управління правами інтелектуальної власності, такими як патенти, авторські права, торговельні марки та промислові зразки. Потенційним застосуванням блокчейну, пов'язаним з інтелектуальною власністю, є перевірка справжності інтелектуальної власності. Завдяки можливості записувати, обмінюватися та синхронізувати транзакції у відповідних електронних реєстрах, технологію блокчейн можна використовувати як платформу, де винахідники можуть розміщувати свої винаходи (цифрові роботи) у формі реєстрів, тим самим діяти як ринок інтелектуальної власності.

Висновки. На підставі проведеного дослідження встановлено, що сучасні технології, зокрема блокчейн, здатні суттєво трансформувати механізми захисту та управління правами інтелектуальної власності. Їхнє практичне застосування виходить за межі технічних інновацій і вимагає належного нормативно-правового забезпечення.

По-перше, блокчейн-технології можуть бути ефективним інструментом фіксації авторства, пріоритету та управління ліцензіями. Водночас відсутність чіткого закріплення правового статусу таких записів обмежує можливість їх використання як належного доказу в судовій практиці.

По-друге, смарт-контракти мають потенціал для автоматизації договірних відносин у сфері інтелектуальної власності, зокрема щодо ліцензування та стягнення роялті. Проте чинне законодавство України не містить визначення цього поняття та не регламентує правові наслідки їх укладення, що породжує ризики правової невизначеності.

По-третє, інтеграція блокчейну у сферу інтелектуальної власності потребує узгодження з міжнародними підходами, які формуються, зокрема, у межах ЄС та Всесвітньої організації інтелектуальної власності (WIPO). Відсутність уніфікованих стандартів і механізмів взаємного визнання електронних доказів ускладнює транскордонне використання цієї технології.

По-четверте, використання блокчейну має узгоджуватися з нормами щодо захисту персональних даних. Зокрема, принцип незмінності блокчейн-записів може вступати у суперечність із закріпленням у європейському праві «правом на забуття», що потребує вироблення спеціальних правових рішень.

Таким чином, ефективне застосування блокчейну та смарт-контрактів у сфері інтелектуальної власності можливе лише за умови формування належного правового середовища. Основними завданнями для України є:

- нормативне закріплення понять «блокчейн» та «смарт-контракт»;
- визначення їхнього доказового статусу;
- унормування прав та обов'язків сторін, а також відповідальності за їх порушення;
- гармонізація національного законодавства з міжнародними стандартами.

Отже, блокчейн може стати не лише технологічною інновацією, а й ефективним правовим інструментом у сфері захисту та управління правами інтелектуальної власності, за умови усунення наявних законодавчих прогалин і розбудови відповідної судової практики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Swan Melanie. Blockchain: Blueprint for a New Economy. Sebastopol CA : O'Reilly Media, 2015. 152 p.
2. Miriam Stankovich. Is Intellectual Property Ready for Blockchain? URL: <https://salo.li/0Dfb4a2>.
3. Sumit Prasad. The Future of Blockchain in Intellectual Property. URL: <https://salo.li/Be14ADF>.
4. Yuefei Caro, Hajme Nobuhara. A Decentralized Trusted Timestamping Based on Blockchain. URL: <https://salo.li/cB871E2>.
5. Nick Szabo. Smart Contracts: Building Blocks for Digital Markets. 1996. URL: <https://salo.li/79bD74B>
6. World Intellectual Property Organization (WIPO). (2022). WIPO releases white paper on blockchain and IP ecosystems. Momentum Avocats. URL: <https://salo.li/007A449>.
7. Bajwa, R., & Meem, F. T. (2021). *Intellectual property blockchain odyssey: Navigating challenges and seizing opportunities*. arXiv. URL: <https://arxiv.org/pdf/2410.08359>.
8. Atzori, M. (2017). Blockchain Technology and Decentralized Governance: is the State Still Necessary? *Journal of Governance and Regulation*, 6(1), 45-62. URL: <https://salo.li/f675a27>.
9. Данильченко О. Блокчейн: юрист із машини // ЮРИСТ&ЗАКОН, № 21, червень 2017. URL: http://uz.ligazakon.ua/magazine_article/EA010438.
10. Цивільний кодекс України. Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV із зм. і доп. URL: <https://salo.li/944473D>.
11. Про електронну комерцію. Закон України від 03 вересня 2015 року № 675-VIII із зм. і доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19#Text>.
12. Мамчур Л., Недибалюк О. Цивільно-правові реалії допустимості використання смарт-контракту у договірних відносинах. *Історико-правовий часопис*, № 2 (12), 2018, с. 90–94.
13. Volodymyr Marchenko, Alla Dombrovska. On Determining the Legal Nature of Smart Contracts. *Proceedings of the International Conference on Economics, Law and Education Research (ELER 2021) Advances in Economics, Business and Management Research*. volume 170 p. 175–179 Dordrecht, The Netherlands. URL: <https://surl.li/xislqe>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.33>

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Матвієць О.А.,

аспірант юридичного факультету

Вищого навчального закладу «Національна академія управління»

Матвієць О.А. Принципи адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України.

Стаття присвячена дослідженню проблеми принципів адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України.

Встановлено, що у науці під принципами адміністративно-правового статусу розуміють фактично або ж усі принципи організації та діяльності того чи іншого суб'єкта, або ж те, що складає сутність адміністративно-правового статусу суб'єкта. Такі підходи є помилковими. Зроблено висновок, що принципами адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України є нормативно визначені у законодавстві принципи організації та діяльності Бюро як основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують адміністративні права та обов'язки Бюро, його адміністративну правосуб'єктність, заборони і відповідальність за їхнє порушення, та гарантії.

Досліджено такі принципи адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України: 1) верховенства права; 2) законності; 3) пріоритетності додержання прав, свобод і інтересів фізичних та юридичних осіб; 4) оперативності; 5) відкритості та прозорості діяльності Бюро економічної безпеки України для суспільства та громадського контролю, підзвітності і підконтрольності визначеним законом державним органам; 6) політичної нейтральності та позапартійності; 7) незалежності від інших, крім державних, інтересів; 8) персональної відповідальності кожного працівника; 9) справедливості; 10) неупередженості; 11) єдиноначальності у реалізації повноважень Бюро економічної безпеки України; 12) взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями.

При дослідженні принципу незалежності від інших, крім державних, інтересів, зроблено висновок, що його найменування є помилковим. При визначенні цього принципу необхідно вести мову про незалежність Бюро економічної безпеки України від будь-якого незаконного впливу на нього, а не як незалежність від інших, крім державних, інтересів.

При дослідженні принципу взаємодії Бюро економічної безпеки України з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями зроблено висновок про неможливість розгляду статусу Ради громадського контролю при Бюро економічної безпеки України як адміністративного органу.

За наслідками дослідження запропоновано внести зміни до чинного законодавства.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, Бюро економічної безпеки України, принципи, незалежність, верховенство права, законність, взаємодія, відкритість, політична нейтральність.

Matviiets O.A. Principles of the administrative and legal status of the Bureau of Economic Security of Ukraine.

The article is devoted to the study of the problem of the principles of administrative and legal status of the Bureau of Economic Security of Ukraine.

The author establishes that in science, the principles of administrative and legal status are understood to mean either all the principles of organization and activities of a particular entity, or what constitutes the essence of the entity's administrative and legal status. Such approaches are erroneous. The author concludes that the principles of the administrative and legal status of the Bureau of Economic Security of Ukraine are the principles of organization and operation of the Bureau as the basic ideas, provisions, requirements characterizing the administrative rights and obligations of the Bureau, its administrative legal personality, prohibitions and liability for their violation, and guarantees.

The following principles of the administrative and legal status of the Bureau of Economic Security of Ukraine are investigated: 1) the rule of law; 2) legality; 3) priority of observance of rights, freedoms and interests of individuals and legal entities; 4) efficiency; 5) openness and transparency of the Bureau of Economic Security of Ukraine's activities to society and public control, accountability and control by the state bodies established by law; 6) political neutrality and non-partisanship 7) independence from interests other than state interests; 8) personal responsibility of each employee; 9) fairness;

10) impartiality; 11) sole authority in exercising the powers of the Bureau of Economic Security of Ukraine; 12) interaction with other state bodies, local governments, and public associations.

When studying the principle of independence from interests other than state interests, it was concluded that its name is a mistake. When defining this principle, it is necessary to speak about the independence of the Bureau of Economic Security of Ukraine from any unlawful influence on it, and not as independence from other interests, except for the state.

When studying the principle of interaction between the Bureau of Economic Security of Ukraine and other state bodies, local self-government bodies, and public associations, the author concludes that it is impossible to consider the status of the Public Control Council under the Bureau of Economic Security of Ukraine as an administrative body.

Based on the results of the study, the author proposes to amend the current legislation.

Key words: administrative and legal status, Bureau of Economic Security of Ukraine, principles, independence, rule of law, legality, interaction, openness, political neutrality.

Постановка проблеми. У науці адміністративного права виокремлюють принципи адміністративно-правового статусу, під якими досить часто розуміють фактично або ж усі принципи організації та діяльності того чи іншого суб'єкта безвідносно до характеру правовідносин, які визначають ці принципи, або ж загалом те, що складає сутність адміністративно-правового статусу суб'єкта. Саме ж поняття принципів адміністративно-правового статусу та принципів адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України залишається не сформованим.

Аналіз сучасних досліджень і публікацій. Проблему адміністративно-правового статусу та його принципів загалом, та проблему адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України, зокрема, досліджували такі науковці як В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, О.М. Гришко, О.Ю. Дрозд, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник, О.В. Мещерякова, О.М. Миколенко, В.В. Пацкан, В. Пилип, Р.М. Сиймовський, О.Ф. Скакун, В.В. Слинко, С.Г. Стеценко та інші. Однак, безпосереднє вивчення принципів адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України та аналіз змісту окремих цих принципів проведено ще не було.

Мета дослідження, таким чином, полягає у визначенні поняття та змісту окремих принципів адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Загальне поняття «принцип», яке досить широко використовується у праві, означає з латині «начало», «основа». З погляду філології принципом є те, що лежить в основі правила поведінки людини, певної теорії науки, внутрішнього переконання людини тощо [1, с. 547]. Таким чином, виходячи з цього філологічного тлумачення поняття принципу його розуміють переважно як якусь вихідну ідею, засаду, загальну вимогу тощо. Зазначене підтверджується й висловленими у науці положеннями.

Так, наприклад, на думку П.М. Рабіновича принципами права є керівні засади (ідеї), які зумовлюються об'єктивними закономірностями існування й розвитку людини та суспільства та визначають зміст і спрямованість правового регулювання [2, с. 102]. На думку ж С.П. Погребняка, загальними принципами права є система найбільш загальних і стабільних імперативних вимог, закріплених у праві, які є концентрованим виразом найважливіших сутнісних рис та цінностей, що притаманні цій системі права, і визначають її характер і напрямки подальшого розвитку [3, с. 90–93].

Виходячи з загальних понять принципів права, окреслених наукою теорії держави і права, визначається й загальне поняття, яким вже оперує наука адміністративного права, а саме поняття принципів адміністративного права. Так, наприклад, як зазначають В.В. Галунько та В.І. Курило, принципами адміністративного права є основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів адміністративного права, забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави [4, с. 48].

У праві тематика принципів є досить дослідженою, але навіть у цій тематиці вбачається багато дискусійних аспектів.

Так, вбачається, що якщо предметом принципів є право загалом, то тоді мова йде про принципи права. Також виокремлюють принципи галузі права. Якщо ж йде мова про основи діяльності певної інституції, то стає очевидним, що мова йде про принципи діяльності інституції. Виокремлюють також принципи організації окремої інституції, принципи окремих стадій діяльності чи стадій процесу тощо. Стосовно сфери адміністративного права, то зустрічаємо принципи адміністративного права, адміністративно-правового регулювання, принципи адміністративно-правового статусу тощо.

У науці адміністративного права під принципами адміністративно-правового статусу особи чи інституції досить часто розуміють фактично або ж усі принципи організації та діяльності того чи ін-

шого суб'єкта безвідносно до характеру правовідносин, які визначають ці принципи, або ж загалом те, що складає сутність адміністративно-правового статусу [5, с. 26–63; 6, с. 61]. Таким чином, за таких підходів жодної відмінності між принципами адміністративно-правового статусу органу та принципами організації та діяльності суб'єкта або ж поняття адміністративно-правового статусу немає.

Вважаємо, що такі підходи до розуміння поняття принципів адміністративно-правового статусу виглядають дискусійними. Слід розуміти, що законодавець у законодавстві якщо й визначає принципи чи то організації, чи то діяльності тієї чи іншої інституції, то ці принципи є більше принципами, які характеризують становище інституції у всіх правовідносинах за її участі. Інституція ж як суб'єкт може брати участь у різних правовідносинах, якими, зокрема, можуть бути не лише адміністративні правовідносини, а й конституційні, земельні, фінансові, цивільні, процесуально-галузеві (кримінально-процесуальні, цивільно-процесуальні, господарсько-процесуальні) тощо. Закріплені у законодавстві принципи за такого підходу фактично є принципами правового статусу як більш загального поняття стосовно поняття адміністративно-правового статусу. Принципи ж правового статусу стають принципами адміністративно-правового статусу лише тоді, коли вони врегульовують особливості суб'єкта саме як учасника адміністративних правовідносин. Відтак, при дослідженні принципів адміністративно-правового статусу важливо усі ті принципи, що їх закріпив законодавець у нормативному акті, аналізувати саме як такі, які визначають правове становище суб'єкта у адміністративних правовідносинах та характеризують його адміністративно-правовий статус.

Аналізуючи безпосередньо принципи адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України (надалі – БЕБ) слід врахувати, що перелік принципів діяльності БЕБ визначено ст.3 Закону «Про Бюро економічної безпеки України» (надалі – Закон або Закон «Про БЕБ»), згідно з якою БЕБ здійснює свою діяльність на основі принципів: 1) верховенства права; 2) законності; 3) пріоритетності додержання прав, свобод і інтересів фізичних та юридичних осіб; 4) оперативності; 5) відкритості та прозорості діяльності БЕБ для суспільства та громадського контролю, підзвітності і підконтрольності визначеним законом державним органам; 6) політичної нейтральності та позапартійності; 7) незалежності від інших, крім державних, інтересів; 8) персональної відповідальності кожного працівника; 9) справедливості; 10) неупередженості; 11) єдиноначальності у реалізації повноважень БЕБ; 12) взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями.

З аналізу положення ст.3 Закону «Про БЕБ» вже очевидно вбачається недосконалість регулювання у ній принципів як правових засад такої державної інституції, якою є БЕБ.

Так, по-перше, важливо зазначити, що ст.3 Закону «Про БЕБ», як вбачається формально з неї, визначає принципи діяльності БЕБ. Однак, слід врахувати, і на це неодноразово зазначалося у правовій науці, що принципи інституції загалом складаються з принципів організації та діяльності. Так, наприклад, стосовно прокуратури В.І. Малюга веде мову про принципи організації та діяльності прокуратури України [7], а І.Б. Факас веде мову про принципи організації та діяльності судів [8] тощо. І це виглядає правильним, оскільки очевидно, що принципами діяльності є ті принципи, які визначають основи діяльності того чи іншого органу з виконання покладених на нього завдань. Ті ж основи, які визначають особливості створення чи організації діяльності інституції, очевидно повинні бути принципами організації інституції. Досить чітко це видно на такій інституції як суди. Коли мова йде про основи організації судочинства, то насамперед слід визначати принципи судоустрою, а коли ж про діяльність судів – то принципи судочинства (судового процесу).

Як вбачається з преамбули Закону «Про БЕБ», цей Закон визначає правові основи організації та діяльності БЕБ. Таким чином, очевидно, що Закон «Про БЕБ» як базовий нормативних акт повинен містити не лише норму про принципи діяльності БЕБ, а й положення про принципи організації БЕБ. Причому, на наш погляд, виходячи з того, що БЕБ здійснює свою діяльність переважно як учасник кримінального судочинства, на нього в повній мірі у цьому судочинстві поширюються й принципи кримінального процесу, які переважно визначені КПК України. Особливо доцільності закріплювати ці принципи на рівні Закону «Про БЕБ» немає. Натомість навпаки, на рівні Закону «Про БЕБ», на наш погляд, повинні бути переважно закріплені принципи організації БЕБ, чого Закон «Про БЕБ» формально не робить і це є одним з його недоліків. Особливо важливим є необхідність закріплення принципів організації БЕБ саме на перших етапах створення такої державної інституції, якою є БЕБ.

По-друге, навіть не вдаючись у детальний аналіз формально закріплених у ст.3 Закону «Про БЕБ» принципів діяльності БЕБ, вбачається, що не всі принципи з перерахованих у ній є саме принципами діяльності БЕБ. Окремі з цих принципів можна визначити не як принципи діяльності БЕБ, а саме як принципи організації БЕБ. Такими, наприклад, на наш погляд, є принципи персональної відповідальності кожного працівника, єдиноначальності у реалізації повноважень БЕБ, взаємодії БЕБ з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими

об'єднаннями, які фактично врегульовують питання організації БЕБ. Окремі з перерахованих у ст.3 Закону принципів діяльності насправді можна кваліфікувати не лише як принципи діяльності, а й як принципи організації та діяльності БЕБ. Так, наприклад, до таких принципів можуть бути віднесені усі загальні принципи права, визначені у ст. 3 Закону (наприклад, принципи верховенства права та законності), які поширюються взагалі на всі правовідносини, що виникають у державі, або ж такі принципи як відкритості та прозорості діяльності БЕБ для суспільства та громадського контролю, підзвітності і підконтрольності визначеним законом державним органам, політичної нейтральності та позапартійності, незалежності від інших, крім державних, інтересів. З сутності цих принципів вбачається, що вони визначають як основи діяльності БЕБ, так і основи його організації.

По-третє, сама послідовність викладення принципів у ст. 3 Закону та форма їх закріплення виглядає недосконалою.

Так, очевидно, що перелік принципів у Законі фактично був сформульований з тих же принципів, що їх Закон України «Про Державне бюро розслідувань» визначає щодо діяльності ДБР. Звичайно, можна говорити про те, що обидва цих органи є правоохоронними з досить схожими повноваженнями і здійснюють діяльність на однакових принципах, однак, навряд чи настільки. При цьому, щодо окремих принципів БЕБ таке копіювання зроблене у дещо гіршому варіанті.

Так, з визначеного ст.3 Закону «Про Державне бюро розслідувань» переліку принципів діяльності ДБР вбачається, що щодо окремих принципів, називаючи їх, Закон «Про Державне бюро розслідувань» одразу ж надає їм тлумачення (наприклад, щодо принципів політичної нейтральності і позапартійності чи єдиноначальності у реалізації повноважень Державного бюро розслідувань), чого Закон не робить. Можливо варто було законодавцю вже й скопіювати положення про роз'яснення змісту цих принципів у Законі.

Крім того, правовій науці усі принципи права поділяються на загальні, міжгалузеві та галузеві. У Законі «Про Державне бюро розслідувань» усі ці принципи викладені логічно – спочатку загальні, а потім всі інші. У Законі ж «Про БЕБ» ці загальні принципи розділені. Зокрема, першими двома цілком обґрунтовано називаються принципи верховенства права та справедливості, однак загальні принципи справедливості та неупередженості йдуть лише під номерами 9 та 10. Зазначене є неправильним та у врахуванням вимог законодавчої техніки підлягає виправленню.

Враховуючи усього вище наведеного, вважаємо, що назву ст.3 Закону «Про БЕБ» варто було б назвати «Принципи організації та діяльності Бюро економічної безпеки України», а в ч. 1 слова «Бюро економічної безпеки України здійснює свою діяльність на основі принципів» замінити на такі слова як «Принципами організації та діяльності Бюро економічної безпеки України є такі принципи як». Крім того, варто було б у переліку принципів загальні принципи справедливості та неупередженості визначити у переліку під номерами 3 та 4.

При дослідженні принципів адміністративно-правового статусу БЕБ, слід виходити того, що основою формування цих принципів є поняття адміністративно-правового статусу БЕБ та його зміст. Так, погоджуємося з думкою, що поняття адміністративно-правового статусу є комплексним поняттям, складається з сукупності елементів, які утворюють його склад. При цьому, права і обов'язки становлять серцевину правового статусу, а тому є його обов'язковими елементами. Також до елементів адміністративно-правового статусу слід відносити: адміністративну правосуб'єктність; заборони і відповідальність за їхнє порушення, гарантії тощо [9, с. 610; 10, с. 92-93]. Зазначений підхід може бути застосований і до поняття адміністративно-правового статусу БЕБ. Таким чином, принципами адміністративно-правового статусу БЕБ будуть основні положення, які характеризують адміністративні права і обов'язки БЕБ, гарантії їх реалізації, адміністративну правосуб'єктність, заборони і відповідальність за їхнє порушення тощо.

Також слід враховувати, що поняття та зміст принципів адміністративно-правового статусу БЕБ є різновидом принципів організації та діяльності БЕБ, як більш широкого загального поняття. Фактично сутність цих принципів загалом та кожного з них окремо є частиною того чи іншого більш загального принципу організації та діяльності БЕБ.

З врахуванням наведеного, вважаємо, що **принципами адміністративно-правового статусу БЕБ є нормативно визначені у законодавстві про БЕБ принципи організації та діяльності БЕБ як основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують адміністративні права та обов'язки БЕБ, його адміністративну правосуб'єктність, заборони і відповідальність за їхнє порушення, та гарантії.**

Розглянемо коротко окремі визначені Законом принципи діяльності БЕБ в аспекті їх аналізу як принципів адміністративно-правового статусу БЕБ.

1) принцип верховенства права. Цей принцип є надзвичайно дискусійним у науці та абстрактним для його розуміння. Фактично від розглядається як такий, який існує поза нормативно-правовими актами у вигляді наявних у суспільстві справедливості, рівності, свободи. Закон

«Про Державне бюро розслідувань» визначає цей принцип як положення, згідно з яким людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Вважаємо, що в діяльності БЕБ особливої специфіки цей принцип не має та викладене розуміння є цілком прийнятним та необхідним. В аспекті адміністративно-правового статусу БЕБ слід звернути увагу, що саме цей принцип забороняє свавілля з боку БЕБ, вимагає від Бюро дотримуватися прав людини, забороняє дискримінацію з його боку [11].

2) принцип законності є більш визначеним у своєму розумінні у науці та практиці, а тому й більш зрозумілим щодо діяльності БЕБ. Згідно з цим принципом, який ґрунтується на ст. 19 Конституції України, БЕБ як орган державної влади та його працівники як посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Виходячи з напрацьованих наукою положень [12, с. 453] можна сформулювати й відповідні складові принципу законності в діяльності БЕБ у сфері адміністративних правовідносин, а саме що: а) БЕБ та його посадові особи при здійсненні своєї діяльності, розробляючи і приймаючи рішення, спираються на принципи та вимоги законності; б) при організації реалізації прийняття рішень БЕБ та його посадові особи не виходять поза межі своєї компетенції; в) при здійсненні контролю і нагляду за законністю дій БЕБ та його посадових осіб дотримуються правові процедури та використовують правові методи і способи.

3) принцип справедливості. Поняття принципу справедливості викладене у рішенні Конституційного Суду України від 02.11. 2004 № 15-рп/2004 у справі про призначення судом більш м'якого покарання. На думку КСУ справедливість – це одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню. У сфері реалізації права справедливість проявляється, зокрема, в рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення. Справедливе застосування норм права – передусім недискримінаційний підхід, неупередженість [13]. Вважаємо, що такий підхід варто застосовувати і до розуміння справедливості в діяльності БЕБ. БЕБ в силу свого адміністративно-правового статусу зобов'язане дотримуватися рівності всіх перед законом, виходити з відповідності злочину і покарання, справедливо застосовувати норми права.

4) принцип неупередженості. Цей принцип означає, що БЕБ та його працівники повинні діяти об'єктивно та неупереджено під час реалізації своїх адміністративних повноважень, працівники БЕБ повинні виконувати свої службові обов'язки безвідносно до будь-яких особистих або сімейних зв'язків, особистих чи майнових інтересів. Неупередженість працівника БЕБ є однією з ознак його добросовісності.

Особливе значення в реалізації принципу неупередженості працівників БЕБ Закон вбачає в неупередженості аналітиків БЕБ, вказуючи, що аналітик БЕБ несе відповідальність за об'єктивність, повноту та неупередженість створеного аналітичного продукту (ч. 4 ст. 21 Закону), та що висновки, які містяться в аналітичних продуктах, повинні ґрунтуватися на всебічному, повному і неупередженому дослідженні всіх ризиків у сфері економіки, у тому числі на матеріалах кримінальних проваджень та оперативно-розшукової діяльності (ч. 5 ст. 22 Закону). Зазначене є цілком зрозумілим з огляду на те, яке велике значення в діяльності БЕБ Закон надає функціонуванню інформаційно-аналітичних підрозділів БЕБ.

Для забезпечення неупередженості адміністративного органу у адміністративних процедурах зазвичай використовується процедура відводу (самовідводу). Поміж тим, наприклад, закріплюючи неупередженість на рівні принципу діяльності БЕБ, Закон фактично не містить різного роду гарантій забезпечення такої неупередженості при здійсненні його працівниками ними своїх повноважень, наприклад, щодо того ж аналітика БЕБ. Зазначене виглядає недоліком Закону. Вважаємо, що варто було б у Законі окремо передбачити право аналітика заявити самовідвід у завданні зі створення аналітичного продукту у разі наявності у нього особистого інтересу, який впливає на його об'єктивність при проведенні аналітичної роботи.

Слід зауважити, що за своїм змістом принцип неупередженості може увійти у конфлікт з двома такими іншими принципами, як принцип незалежності БЕБ від інших, крім державних, інтересів та принципу пріоритетності додержання прав, свобод і інтересів фізичних та юридичних осіб.

5) принцип незалежності БЕБ від інших, крім державних, інтересів. Закон «Про БЕБ» досить специфічно визначає об'єкт, незалежним від якого є БЕБ. Ними визначені інші, окрім державних, інтереси. Однак, якщо поглянути на правове регулювання незалежності інших правових інституцій держави, то об'єкт їх незалежності визначається дещо інакше.

Так, ст. 6 Закону «Про судоустрій і статус суддів» визначає, що здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу. Згідно зі ст. 48 цього ж Закону суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Стаття 3 Закону «Про прокуратуру» визначає, що діяльність прокуратури ґрунтується на засаді незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків. Таким чином, об'єктом, від якого повинні бути незалежними зазначені інституції, фактично є вплив як діяльність інших суб'єктів, цей об'єкт визначається як зовнішній до інституції, щодо якої гарантується незалежність.

Однак, зовсім інший підхід визначено Законом «Про БЕБ». Ця незалежність спрямована на формування положення не про незалежність БЕБ від інших суб'єктів, тобто зовнішню незалежність, а визначення тих інтересів, якими повинен керуватися у своїй діяльності БЕБ. Формально положення п. 7 ч. 1 ст. 3 Закону «Про БЕБ» означає те, що БЕБ, ймовірно, повинне керуватися у своїй діяльності виключно інтересами держави.

Вважаємо, що в такому специфічному окресленні незалежності БЕБ вбачаються як позитивні, так і негативні аспекти.

Так, позитивним аспектом такого закріплення незалежності БЕБ є те, що воно в силу правового статусу БЕБ окреслює внутрішню незалежність самого БЕБ виключно державними інтересами, акцентуючи увагу на тому, що БЕБ повинне в своїй діяльності керуватися виключно інтересами держави, а не інших суб'єктів. Таким регулюванням підкреслюється саме правовий статус БЕБ як представника держави.

Недоліком же окреслення незалежності БЕБ як його незалежності від інших, крім державних, інтересів, є входження відповідного принципу у очевидний конфлікт з деякими іншими принципами діяльності БЕБ, а саме принципами неупередженості та пріоритетності додержання прав, свобод і інтересів фізичних та юридичних осіб. Цілком очевидно, виникає питання, яким інтересом повинне керуватися БЕБ при прийнятті рішення у тому разі, коли інтереси держави будуть суперечити охоронюваним законом інтересам фізичних та юридичних осіб, – інтересом держави, яким підпорядковане БЕБ та які у зв'язку з дією принципу незалежності БЕБ від інших, крім державних, інтересів, очевидно мають пріоритет перед іншими інтересами, чи інтересами фізичних та юридичних осіб, які мають пріоритет згідно з принципом пріоритетності додержання прав, свобод і інтересів фізичних та юридичних осіб? В силу ж принципу неупередженості очевидно, що БЕБ взагалі повинне бути об'єктивним у вирішенні правових питань та не мати жодних пріоритетів при їх вирішенні. Вирішення цієї колізії на теоретичному рівні, на наш погляд, є надзвичайно важливим завданням для вирішення правового статусу самого БЕБ.

Враховуючи наведене, вважаємо що окреслення положення такого принципу діяльності БЕБ як принципу незалежності БЕБ від інших, крім державних, інтересів, є помилковим. При визначенні принципу незалежності БЕБ варто вести мову про незалежність БЕБ від будь-якого незаконного впливу на нього, а не як незалежність від інших, крім державних, інтересів. У зв'язку з цим, необхідно було б і положення п. 7 ч. 1 ст. 3 Закону «Про БЕБ» викласти у такій редакції: «7) незалежності Бюро економічної безпеки України від будь-якого незаконного впливу на нього;».

б) принцип пріоритетності додержання прав, свобод і інтересів фізичних та юридичних осіб. На відміну від принципу незалежності БЕБ від інших, крім державних, інтересів, зазначений принцип надає пріоритетність вже додержанню прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб.

Права, свободи та інтереси фізичних та юридичних осіб відображають соціальну, економічну, культурну та політичну складові існування суб'єктів у суспільстві. Основні права фізичних осіб включають право на життя, свободу слова, право на судовий захист, право на приватну власність тощо. Юридичні ж особи мають зазвичай ті ж права прав, свободи та інтереси, крім тим з них, які не можуть бути притаманні виключно людині.

Вважаємо, що принцип пріоритетності додержання прав, свобод і інтересів фізичних та юридичних осіб означає, що у своїй діяльності при здійсненні владних повноважень БЕБ повинен дотримуватися, утверджувати та захищати права, свободи та інтереси фізичних та юридичних осіб, забезпечувати баланс між інтересами держави та суспільства, забезпечувати реалізацію основних демократичних цінностей. За своїм змістом зазначений принцип є досить близьким до принципу верховенства права, або ж навіть розглядатися як його складова.

7) принцип політичної нейтральності та позапартійності. Служба в БЕБ відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону «Про БЕБ» є державною службою особливого характеру, що полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України. Відтак, до працівників БЕБ висувають загальні вимоги як до державних службовців. При цьому, політична нейтральність

та позапартійність як принцип організації та діяльності БЕБ означає, що працівники БЕБ не можуть належати до будь-якої політичної партії, об'єднання чи руху, брати участь у будь-якій політичній діяльності, у різних політичних заходах, мітингах та акціях. Вони також не можуть брати участь у передвиборній агітації, залучати до цієї діяльності підпорядкованих їм працівників, публічно демонструвати свої політичні переконання або ж вчиняти будь-які інші дії, які можуть бути розцінені як їх особисте ставлення до політичної сили.

Працівники БЕБ не повинні використовувати свої службові повноваження в інтересах політичних партій, окремих політиків, громадських утворень. В силу повноважень БЕБ принцип політичної нейтральності та позапартійності вимагає від працівників БЕБ не використовувати також свої повноваження задля політичного переслідування фізичних та юридичних осіб за їх діяльність, насамперед, політиків за опозиційну діяльність.

Принцип політичної нейтральності та позапартійності БЕБ забезпечується, низкою гарантій, серед яких чільне місце належить вимогам до осіб, які претендують на зайняття посади в БЕБ, а також учасників, які входять до складу органів з формування БЕБ. Так, на посаду Директора БЕБ не може бути призначена особа, яка протягом двох років до подання заяви на участь у конкурсі на зайняття посади Директора БЕБ входила до складу керівного органу політичної партії або перебувала у трудових чи інших договірних відносинах з політичною партією незалежно від тривалості (ч. 3 ст. 16 Закону «Про БЕБ»).

8) принцип оперативності. Принцип оперативності означає прийняття уповноваженою БЕБ особою управлінського рішення впродовж нетривалого (розумного) періоду часу (строку), тобто строку від того моменту, коли виникла обставина, з якою пов'язується необхідність прийняття відповідного управлінського рішення, до моменту прийняття цього рішення. Протягом цього періоду повинно пройти якнайменше часу.

Вважаємо, що проявом принципу оперативності слід розглядати й обов'язок інших суб'єктів оперативно реагувати на звернення БЕБ, оскільки така оперативність сприяє й швидкому вирішенню тих завдань, які стоять перед БЕБ.

Так, згідно з ч. 9 ст. 7 Закону «Про БЕБ» отримання БЕБ від державних органів, органів місцевого самоврядування інформації, що відсутня в автоматизованих інформаційних і довідкових системах, реєстрах та банках (базах) даних для проведення аналітичної діяльності, визначеної цим Законом, здійснюється на підставі письмового запиту. У разі надходження запиту БЕБ керівник суб'єкта, якому адресовано такий запит, зобов'язаний розглянути його і надати відповідь протягом 10 робочих днів з дня його одержання. Такі строки сприяють оперативності здійсненню БЕБ своїх повноважень.

9) принцип персональної відповідальності кожного працівника. Слід вказати, що відповідальність загалом може бути як колективна, так і індивідуальна. Фактично персональна відповідальність є суть індивідуальної відповідальності.

Згідно з принципом персональної відповідальності кожний працівник за свої незаконні дії особисто несе юридичну відповідальність. Ця відповідальність визначена ст.38 Закону «Про БЕБ», згідно з якою за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків працівники БЕБ несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, матеріальну та дисциплінарну відповідальність згідно із законом. У разі порушення працівником БЕБ під час виконання ним своїх службових обов'язків прав і свобод людини і громадянина БЕБ у межах своєї компетенції вживає заходів для поновлення таких прав і свобод, відшкодування завданої матеріальної і моральної шкоди та притягнення винних до відповідальності.

Принцип персональної відповідальності кожного працівника розглядається законодавцем як досить важливий з огляду на те, що питанню відповідальності працівників БЕБ у Законі приділено достатньо уваги, зокрема, у ст. 36 Закону.

10) єдиноначальності у реалізації повноважень БЕБ. В теорії управління засада єдиноначальності означає, що керівник здійснює управління на основі єдиноначального прийняття рішень і контролю за процесом та несе повну відповідальність за діяльність відповідного органу або організації. Принцип єдиноначальності базується на безпосередньому підпорядкуванні підлеглого керівнику, точному та своєчасному виконанні підлеглим наказів та розпоряджень у межах дотримання принципу законності [14, с. 11-12].

Як вбачається з аналізу законодавства, принцип єдиноначальності є важливою складовою серед принципів організації та діяльності БЕБ, які характеризують його адміністративно-правовий статус.

Ефективне виконання БЕБ своїх повноважень вимагає відповідного висококваліфікованого єдиноначального керівництва. Таке керівництво здійснюється одноособово Директором БЕБ та керівниками територіальних управлінь та підрозділів центрального апарату БЕБ. Однак варто врахову-

вати, що на сьогодні вже назріла необхідність поряд із застосуванням принципу єдиноначальності в межах діяльності БЕБ також закріпити у законодавстві й певні межі втручання керівників в повноваження підлеглих працівників БЕБ для забезпечення їх процесуальної самостійності. Трапляються випадки, коли керівники фактично в адміністративно-правовому порядку зобов'язують підлеглих працівників БЕБ приймати певні процесуальні рішення з питань, що входять до компетенції останніх, або переглянути прийняті ними рішення відповідно до думки керівника. Причому робиться це, зазвичай, в усній формі, через що й відповідальність за ці досить часто сумнівні рішення покладаються на підлеглих. Варто було б передбачити необхідність надання таких вказівок у письмовій формі.

11) принцип відкритості та прозорості діяльності БЕБ для суспільства та громадського контролю, підзвітності і підконтрольності визначеним законом державним органам. Відкритість і прозорість в діяльності БЕБ означає, що суспільство та громадяни мають вільний доступ до інформації про БЕБ, можуть отримувати цю інформацію з відкритих джерел або на свій запит, ознайомлюватися з діяльністю БЕБ у засобах масової інформації, обговорювати діяльність БЕБ у цих засобах, а громадськість може контролювати роботу БЕБ.

Згідно з положеннями ст. 33 Закону БЕБ через медіа, на своєму офіційному веб-сайті та в інший спосіб регулярно інформує суспільство про свою діяльність. БЕБ, зокрема, готує та оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті звіт про свою діяльність, оприлюднює та надає інформацію на запити в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті звіти за конкретними запитами, інформацію про призначення та звільнення працівників, а також про наявність вакансій у БЕБ, а у виключних випадках може оприлюднювати також інформацію про хід досудового розслідування кримінальних проваджень. Закон забороняє обмежувати доступ до інформації про загальний кошторис БЕБ, його компетенцію та основні напрями діяльності, а також про притягнення працівників БЕБ до відповідальності за вчинення правопорушень.

Забезпечення відкритості та прозорості діяльності БЕБ для суспільства та громадського контролю, підзвітності і підконтрольності визначеним законом державним органам покладається, зокрема, як на саме БЕБ в особі його Директора, який повинен робити це у порядок та спосіб, визначений законом, так і на спеціально створений орган – Раду громадського контролю при БЕБ.

Так, на реалізацію цього принципу Директор БЕБ щороку, не пізніше 1 березня, звітує перед Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України про діяльність БЕБ за попередній календарний рік. Звіт Директора БЕБ розглядається Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України протягом 60 календарних днів з дня надходження.

Важливу роль у здійсненні контролю за діяльністю БЕБ відіграє громадськість, контроль якої розглядається як громадський контроль. Зокрема, згідно положеннями Закону при БЕБ створюється рада громадського контролю, яка є постійно діючим колегіальним виборним органом, який утворюється для здійснення громадського контролю за діяльністю БЕБ, налагодження ефективної взаємодії з громадськістю, здійснення інших повноважень, визначених законодавством зі ст.2 Закону.

12) принцип взаємодії БЕБ з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями є одним важливих принципів організації та діяльності БЕБ.

Насамперед, варто зауважити, що здійснення інформаційної взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами судової влади, іншими державними органами, підприємствами, установами та організаціями, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями є одним з повноважень БЕБ згідно зі ст.8 Закону.

Звіт про діяльність БЕБ, з яким Директор БЕБ щороку звітує про діяльність БЕБ за попередній календарний рік, обов'язково містить інформацію про взаємодію з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями.

Важливість реалізації принципу взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями вбачається зі звіту БЕБ за 2024 рік [15, с. 42–44].

Аналізуючи принцип взаємодії БЕБ з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями слід звернути увагу на взаємодію БЕБ з громадськістю, оскільки цій взаємодії Закон надає істотне значення. Зокрема, згідно положенням Закону рада громадського контролю при БЕБ утворюється не лише для здійснення громадського контролю за діяльністю БЕБ, а і налагодження ефективної взаємодії з громадськістю.

При цьому, вважаємо, що не варто ототожнювати громадські органи з адміністративними.

В. Пилип, аналізуючи взаємодію БЕБ з інститутами громадянського суспільства, зауважує, що Рада громадського контролю при БЕБ є тим адміністративним органом, який має забезпечити можливість участі громадськості та інститутів громадянського суспільства у діяльності БЕБ [16, с. 114].

Вважаємо, поміж тим, неможливим розглядати статус Ради громадського контролю при БЕБ як адміністративного органу. Зазначене суперечить, на наш погляд, суті того, що закладалося законодавцем в ідею здійснення громадського контролю за БЕБ та суті змісту принципу взаємодії БЕБ, зокрема, з громадськими об'єднаннями.

Поняття адміністративного органу, зокрема, знаходимо у ст. 2 Закону «Про адміністративну процедуру», згідно з якою адміністративний орган – це орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації. Відтак, з цього визначення вбачається, що адміністративний орган є тим органом, який пов'язаний з державою чи функціями управління. Громадськість та громадський контроль не варто ототожнювати з останніми, оскільки за таких умов вони втрачатимуть свою сутність та ототожнюватимуться з державою.

Висновки:

1) принципами адміністративно-правового статусу БЕБ є нормативно визначені у законодавстві про БЕБ принципи організації та діяльності БЕБ як основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують адміністративні права та обов'язки БЕБ, його адміністративну правосуб'єктність, заборони і відповідальність за їхнє порушення, та гарантії;

2) положення п. 7 ч. 1 ст. 3 Закону «Про БЕБ» викласти у такій редакції: «7) незалежності Бюро економічної безпеки України від будь-якого незаконного впливу на нього;».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Словник іншомовних слів; за ред. О.С. Мельничук. К.: Голов. ред. УРЕ АН УРСР, 1974. 775 с.
2. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навчальний посібник. 9-те вид. зі змінами. Львів: Край, 2007. 192 с.
3. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) Харків: Право, 2008. 238 с.
4. Адміністративне право України: навчальний посібник / [В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд та інші]; за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон: Гринь Д.С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. 180 с.
5. Гришко О.М. Адміністративно-правовий статус органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07. К.2018. 270 с.
6. Пацкан В.В. Засади адміністративно-правового статусу Рахункової палати як вищого органу аудиту України. *Правова позиція*. 2019. № 4 (25). С. 61–68.
7. Малюга В.І., Михайленко О.Р. Принципи організації та діяльності прокуратури України: монографія. КНУТШ. Київ: Київ. ун-т, 2005. 130 с.
8. Факас І. Б. Конституційно-правові принципи організації та діяльності судів загальної юрисдикції в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02; Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2009. 17 с.
9. Мещерякова О.В. Щодо визначення елементів адміністративно-правового статусу учасників операцій ООН з підтриманням миру. *Форум права*. 2011. № 2. С. 609–612. URL: http://nbuv.gov.ua/j-tit/FP_index.htm.
10. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
11. Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні. *Право України*. 2011. № 10. С. 168–184. URL: https://www.venice.coe.int/files/articles/Holovathy_RoL.pdf.
12. Теорія держави та права / за заг. ред. О.Є. Гіди. Київ: ФОП О.С. Ліпкан, 2011. 576 с.
13. Рішення Конституційного Суду України у справі про призначення судом більш м'якого покарання від 02.11.2004 року № 15-рп/2004 у справі №1-33/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04/conv>.
14. Бакаянова Н.М. Єдиноначальність та колективний спосіб реалізації повноважень у діяльності Державного бюро розслідувань. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 16 червня 2018 р.) / редкол.: Г.О. Ульянова (голова ред.), В.М. Дрьомін, Є. Л. Стрельцов [та ін.]; НУ «ОЮА». Одеса: Юридична література, 2018. С. 11–14.
15. Звіт про діяльність Бюро економічної безпеки за 2024 рік (відповідно до статті 35 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України»). URL: <https://esbu.gov.ua/storage/app/sites/32/2025/Zvit-ESBU-2024.pdf>.
16. Пилип В. Взаємодія Бюро економічної безпеки України з інститутами громадянського суспільства. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2024. № 1. С. 102–117.

УДК: 342.562

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.34>

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПРАВА ЄС

Міщук І.В.,

*кандидатка юридичних наук, професорка,
завідувачка кафедри конституційного права
та галузевих дисциплін,**Національний університет водного господарства
та природокористування*

Міщук І.В. Напрями реформування адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевого самоврядування в контексті імплементації права ЄС.

У статті досліджуються напрями реформування адміністративно-правового забезпечення місцевого самоврядування України в умовах європейської інтеграції. Аналіз здійснюється крізь призму Європейської хартії місцевого самоврядування як одного з ключових документів європейського розуміння децентралізації. Показано, що у вітчизняному правопорядку традиційно переважає модель із чітким окресленням дозволеного через закон, тоді як європейський підхід ґрунтується на ширшій автономії місцевої влади у сферах, не віднесених до компетенції інших органів. Це формує якісно нові умови для розвитку місцевої демократії.

Окремо розглядається питання участі іноземців у місцевому самоврядуванні. У Звіті про первинну оцінку імплементації актів права ЄС підкреслюється, що адаптація виборчих прав громадян держав-членів ЄС в Україні, зокрема їх участь в органах місцевого самоврядування, є одним із пріоритетних завдань європейської інтеграції. Це свідчить про потребу подальшої гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами.

Децентралізація створює нові можливості для розвитку громад, однак вимагає належного регулювання міжмуніципального співробітництва, удосконалення адміністративних процедур та зміцнення інституційної спроможності. Виклики воєнного стану актуалізують потребу у дієвих механізмах взаємодії держави й територіальних громад, адже саме місцевий рівень забезпечує життєдіяльність населення, відновлення інфраструктури та громадську безпеку. У цьому контексті важливими є положення Концепції відновлення місцевого самоврядування, запропонованої Асоціацією міст України, яка визначає орієнтири щодо розмежування повноважень, фінансової автономії та кадрового забезпечення.

Зроблено висновок, що, попри значні здобутки України з 2014 року, реформа має бути продовжена та поглиблена. Її розвиток повинен спиратися на інтеграцію європейських підходів до публічного управління, що дозволить підвищити якість публічних послуг, забезпечити демократичність рішень, розширити участь громадян і посилити спроможність органів місцевого самоврядування діяти як у кризових умовах, так і в довгостроковій перспективі.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, публічне адміністрування, територіальні громади, співробітництво, Європейська інтеграція, повноваження.

Mishchuk I.V. Directions of reforming the administrative and legal support of local government activities in the context of the implementation of EU law.

The article examines the directions of reforming the administrative and legal support of local self-government in Ukraine in the context of European integration. The analysis is carried out through the prism of the European Charter of Local Self-Government as one of the key documents of the European understanding of decentralization. It is shown that the domestic legal order traditionally prevails over the model with a clear delineation of what is permitted by law, while the European approach is based on the broader autonomy of local authorities in areas not attributed to the competence of other bodies. This creates qualitatively new conditions for the development of local democracy.

The issue of the participation of foreigners in local self-government is considered separately. The Report on the Initial Assessment of the Implementation of EU Law Acts emphasizes that the adaptation of the electoral rights of citizens of EU Member States in Ukraine, in particular their participation in local

self-government bodies, is one of the priority tasks of European integration. This indicates the need for further harmonization of national legislation with European standards.

Decentralization creates new opportunities for the development of communities, but requires proper regulation of intermunicipal cooperation, improvement of administrative procedures and strengthening of institutional capacity. The challenges of martial law actualize the need for effective mechanisms of interaction between the state and territorial communities, because it is the local level that ensures the vital activity of the population, the restoration of infrastructure and public safety. In this context, the provisions of the Concept of the Restoration of Local Self-Government, proposed by the Association of Cities of Ukraine, which defines guidelines for the separation of powers, financial autonomy and staffing, are important.

It is concluded that, despite the significant achievements of Ukraine since 2014, the reform must be continued and deepened. Its development should be based on the integration of European approaches to public administration, which will allow to improve the quality of public services, ensure the democratic nature of decisions, expand citizen participation and strengthen the ability of local self-government bodies to act both in crisis conditions and in the long term.

Key words: decentralization, local self-government, local self-government bodies, public administration, territorial communities, cooperation, European integration, powers.

Постановка проблеми. Забезпечення належного адміністративно-правового регулювання діяльності місцевого самоврядування є ключовою умовою для стабільного функціонування демократичних інститутів в Україні. Попри досягнуті результати у сфері децентралізації та модернізації правових механізмів, у правовому полі все ще зберігається низка суперечностей і прогалин, які ускладнюють ефективну реалізацію місцевої політики та належне забезпечення прав і свобод. Важливим викликом є потреба у більш узгодженій системі правового регулювання, що враховувала б вимоги європейського законодавства, адже імплементація права ЄС у цій сфері потребує адаптації внутрішнього законодавства та інституційних практик.

Недостатня чіткість у визначенні компетенцій органів місцевого самоврядування, дублювання повноважень між різними рівнями влади, а також відсутність належних правових інструментів для забезпечення їх фінансової та організаційної спроможності ускладнюють подальший розвиток цієї сфери. Саме тому актуалізується необхідність глибокого наукового осмислення напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення місцевого самоврядування. Такий підхід дозволить сформувати цілісну концепцію реформування, яка поєднає європейські стандарти з національною правовою традицією та сприятиме підвищенню ефективності функціонування органів влади на місцях.

Метою дослідження є визначення основних напрямів реформування адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевого самоврядування в Україні в умовах європейської інтеграції та виявлення можливостей адаптації національного законодавства до стандартів ЄС.

Стан опрацювання проблеми. Питання адміністративно-правового забезпечення місцевого самоврядування посідає важливе місце у вітчизняній правовій науці. У працях українських дослідників підкреслюється значення децентралізації як ключового чинника розвитку територіальних громад та необхідність ефективного розподілу повноважень між органами публічної влади. Вагомий внесок у розробку цієї проблематики зробили науковці, які досліджували функціонування органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з органами державної влади, а також удосконалення процедур у сфері публічного адміністрування.

Зокрема, А.С. Ярошенко слушно зазначає, що навіть після внесення змін до законодавства про місцеве самоврядування, діяльність органів місцевого рівня значною мірою залишалася під впливом і контролем державної влади. Попри важливі кроки уряду щодо модернізації правового регулювання, для взаємовідносин держави і місцевого самоврядування продовжує бути характерним потужний вплив центральної влади на процес прийняття рішень. Науковець підкреслює, що надмірний централізований нагляд фактично нівелює саму ідею самоврядування, тоді як справедлива оцінка діяльності органів можлива лише за умов реального розширення їхньої автономії у межах чинного законодавства [1].

У свою чергу, І.І. Бодрова підкреслює, що існуюча система повноважень органів місцевого самоврядування формувалася в умовах жорсткої централізації та сьогодні характеризується істотними вадами й низьким рівнем імплементації стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування. Дослідниця вказує на необхідність комплексного оновлення правового регулювання – від конституційної модернізації компетенції органів місцевого самоврядування до забезпечення їм реальної правової автономії у пристосованні делегованих повноважень до місцевих умов. Вона наголошує на важливості закріплення принципів субсидіарності, виключності та повноти повнова-

жень, розвитку міжмуніципального співробітництва та розширення ролі асоціацій органів місцевого самоврядування у процесі вироблення державно-владних рішень [2].

Разом з тим, сучасна наукова думка демонструє зростаючу увагу до питань удосконалення адміністративно-правових механізмів та їх подальшу гармонізацію з правом Європейського Союзу. Важливість таких досліджень полягає у сприянні формуванню більш ефективної системи публічного управління, здатної забезпечити належний рівень правопорядку, стабільності та захисту прав громадян. Саме тому комплексне вивчення цього напрямку набуває особливого значення для поглиблення наукового розуміння та покращення практики застосування адміністративного права в Україні.

Виклад основного матеріалу. Одним із фундаментальних документів, на який посилаються сучасні українські дослідники в контексті реформування місцевого самоврядування, є Європейська хартія місцевого самоврядування, що відображає розвиток правової думки Європейського Союзу щодо децентралізації та автономії місцевих громад. Особлива увага приділяється статті 3 Хартії, де визначено концептуальні засади місцевого самоврядування. Згідно з цим положенням, місцеве самоврядування трактується як право та здатність органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання та управління значущою частиною публічних справ у межах закону, під власну відповідальність та в інтересах місцевого населення. Така модель реалізації самоврядування передбачає одночасне дотримання принципів автономії органів місцевого рівня та законності у виконанні їх повноважень [3].

Кантор Н.Ю. висловлює таку позицію стосовно статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування: місцеве самоврядування має можливість вирішувати значну частину публічних справ задля задоволення інтересів місцевої спільноти [4]. Понад те, стаття 4 Хартії, окреслюючи сферу компетенції місцевого самоврядування, встановлює: "органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу" [3]. Варто зазначити, що Конституційний Суд України у своєму Рішенні у справі щодо офіційного тлумачення термінів "район" та "район у місті" (справа про адміністративно-територіальний устрій) виходить із положення, що Конституція України визнає право територіальної громади та органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення лише в межах Конституції та законів України. Такий підхід формально узгоджується з пунктом 2 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, проте на практиці фокусується переважно на обмежувальному аспекті – визначенні законодавчих рамок діяльності органів місцевого самоврядування [5].

Кантор Н.Ю., аналізуючи статті 3 та 4 Хартії, наголошує на відмінній логіці її регулювання. Дослідниця підкреслює, що місцеве самоврядування має отримати реальну можливість вирішувати значну частину публічних справ задля задоволення інтересів територіальної громади. У цьому контексті Хартія закріплює ширший європейський стандарт: якщо для національної правової системи типовим є принцип "усе, що не передбачено законом, заборонено", то у європейському підході діє протилежне правило - "дозволено все, що не належить до компетенції інших органів" [4].

Дійсно, саме останній принцип є фундаментальним для розвитку місцевого самоврядування, оскільки він забезпечує реальну автономію органів місцевого рівня, стимулює їхню активність у прийнятті рішень та сприяє ефективному задоволенню потреб місцевих громад. На нашу думку, імплементація цього принципу в українське законодавство може стати одним із ключових напрямів реформування адміністративно-правового забезпечення органів місцевого самоврядування в процесі адаптації до стандартів права ЄС. Це дозволить не лише зміцнити автономію територіальних громад, а й підвищити ефективність публічного адміністрування на місцевому рівні, забезпечуючи гармонізацію національної системи місцевого самоврядування з європейськими стандартами.

Лабенська Л.Л. та Ковальчук Я.Г. звертають увагу на важливість принципів, що закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування та відображені у статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». До них належать форми самоорганізації населення, колегіальність, державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування, а також інші засади, що визначають фундаментальну основу діяльності органів місцевого самоврядування. Крім того, як зазначають дослідниці, вітчизняне законодавство все ще потребує вдосконалення механізмів судового та позасудового захисту прав територіальних громад, гарантованих статтею 11 Хартії [6].

Також досить показовим прикладом є питання залучення іноземців до процесів місцевого самоврядування. Лабенська та Ковальчук звертають увагу на необхідність ширшого розгляду цієї проблематики, підкреслюючи, що іноземці, які постійно проживають у громаді, можуть відігравати важливу роль у розвитку місцевої демократії та інтеграції в соціально-економічне життя території [6]. Надання їм можливостей брати участь у прийнятті рішень на місцевому рівні, зокрема у

виборчому процесі, створює передумови для більш повної реалізації принципів інклюзивності та забезпечення соціальної згуртованості.

Подібний підхід знайшов підтвердження і у Звіті за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (*acquis EC*). У документі наголошується, що адаптація виборчих прав громадян держав-членів ЄС в Україні, насамперед у частині їх участі в органах місцевого самоврядування, розглядається як одне з пріоритетних завдань на шляху європейської інтеграції [7]. Все це свідчить про узгодженість наукових підходів і практичних рекомендацій, а також підкреслює необхідність поступового розширення можливостей для інтеграції іноземців у місцеві громади.

Погоджуючись із висновками Лабенської Л.Л. та Ковальчук Я.Г., слід відзначити, що імплементація Хартії в українське законодавство й практику досі не є комплексною. [6] Це вимагає подальшої модернізації адміністративно-правових механізмів та поступового впровадження європейських стандартів. Реалізація положень Хартії є не лише передумовою вдосконалення функціонування органів місцевого самоврядування, але й необхідною умовою успішної європейської інтеграції України. Тому подальше узгодження національного законодавства з європейськими нормами сприятиме поглибленню соціальних, політичних та економічних зв'язків у європейському просторі.

У більшості європейських держав муніципальні реформи реалізуються з різною інтенсивністю, проте в усіх випадках вони спрямовані на модернізацію системи публічного управління на територіальному рівні. Зміни охоплюють як системно-структурний, так і функціонально-компетенційний вимір, їхнім головним завданням є підвищення здатності органів місцевого самоврядування ефективно відповідати на щоденні потреби населення та забезпечувати стає соціально-економічне зростання територій [8].

Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні визначає низку базових орієнтирів: громадяни мають перебувати в центрі демократичних процесів; органи місцевого самоврядування повинні постійно вдосконалювати систему управління і якість надання послуг; центральна влада зобов'язана створювати належні інституційні передумови для розвитку місцевої демократії та гармонізації законодавства із положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування та інших міжнародно-правових інструментів [9].

Для України такі підходи мають подвійне значення: з одного боку, вони є необхідною умовою інтеграції в європейський адміністративний простір, а з іншого – виступають запорукою збереження суверенітету та сталого розвитку демократичної, соціальної, правової держави.

У доповіді Європейської комісії за 2023 рік зроблено висновок, що стосовно багаторівневого управління Україна продовжила рухатися шляхом реформи системи децентралізації, а громади стали основою стійкості країни. Після успішного завершення територіальної частини реформи наголошується на необхідності реалізації інших її складових. Окремо підкреслюється, що місцеве самоврядування на звільнених і прифронтових територіях має поступово відновлюватися залежно від безпекової ситуації. Звертається увага на роль новоствореного Міністерства відновлення, яке повинно забезпечити синергію між інфраструктурними проектами та проектами регіонального розвитку, сприяючи відновленню й реконструкції на місцях за активної участі органів місцевої влади та об'єднань громадян. Водночас особливо наголошено на потребі зміцнення місцевої фінансової бази [10].

Особливу увагу слід приділити Концепції відновлення місцевого самоврядування в Україні, запропонованій Асоціацією міст України. Ця Концепція передбачає дотримання положень Європейської хартії місцевого самоврядування, що є критично важливим для посилення автономії місцевих органів влади та забезпечення їх ефективного функціонування. Вона передбачає надання органам місцевого самоврядування повних та виключних повноважень для регулювання та управління публічними послугами на території громад, із чітким розмежуванням компетенцій на різних рівнях та реалізацією принципу субсидіарності. Крім того, Концепція акцентує на необхідності професійної підготовки працівників місцевих органів, їх мотивації та справедливого просування по службі на основі компетентності, що сприятиме підвищенню ефективності муніципального управління [11].

Важливим аспектом є обмеження адміністративного нагляду лише межами делегованих повноважень та з урахуванням інтересів громад, що гарантує баланс між контролем та автономією. Паралельно, Концепція передбачає надання місцевим органам виключних повноважень у сфері встановлення місцевих податків і зборів та гнучкого розподілу ресурсів із врахуванням горизонтального та вертикального бюджетного вирівнювання, що забезпечує економічну самодостатність громад та підвищує спроможність місцевого самоврядування реагувати на потреби населення [11].

Наша оцінка свідчить, що імплементація цієї Концепції в національне законодавство та її подальше закріплення на конституційному рівні може стати одним із ключових елементів у напрямі реформування адміністративно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самовряду-

вання. Вона сприятиме повній реалізації принципів ЄС у сфері місцевого самоврядування, підвищенню рівня автономності та ефективності органів місцевої влади, а також забезпечить прозору і прогнозовану взаємодію між державними органами та територіальними громадами в процесі надання публічних послуг і реалізації регіональних програм розвитку.

Висновки. Україна з 2014 року досягла значних успіхів у сфері децентралізації та розвитку місцевого самоврядування, що проявляється в створенні спроможних громад, посиленні їх автономії та підвищенні ефективності надання публічних послуг. Проте досягнуті результати не знімають потреби у подальшому реформуванні адміністративно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема щодо чіткого розмежування повноважень між різними рівнями влади, імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та забезпечення належного контролю з одночасним збереженням автономії громад.

Подальший розвиток місцевого самоврядування потребує комплексного підходу, що включає вдосконалення законодавства, професійну підготовку кадрів, розширення фінансової спроможності територіальних громад та створення прозорих механізмів взаємодії між державними органами і громадами. Реалізація цих завдань сприятиме підвищенню ефективності публічного управління на місцевому рівні, зміцненню демократичних засад та посиленню інтеграції України до європейських адміністративних і правових стандартів.

Ці висновки підкреслюють, що успіхи реформ за останні роки створюють базу для подальшого вдосконалення адміністративно-правового забезпечення місцевого самоврядування та зміцнення спроможності громад реагувати на сучасні виклики і потреби населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ярошенко А.С. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія ПРАВО. 2022. № 68. С. 211–215. URL: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.68.36>.
2. Бодрова І. Проблеми імплементації європейських стандартів у сфері компетенції місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2019. № 38. С. 26–48. URL: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2019-38-26>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія Ради Європи від 15.10.1985: станом на 16 листоп. 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
4. Кантор Н.Ю. роль Європейської хартії місцевого самоврядування як стандарту локальної демократії: українські реалії та перспективи. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2023. № 6. С. 12–19. URL: <https://doi.org/10.32782/tnu-2707-0581/2023.6/03>.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та ...: Рішення Конституц. Суду України від 13.07.2001 № 11-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01#Text>.
6. Лабенська Л.Л., Ковальчук Я.Г. Імплементація Європейської хартії місцевого самоврядування в умовах євроінтеграції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 83–87. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-4/15>.
7. Звіт за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС). URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit-UA.pdf>.
8. Конституційно-правове забезпечення реформи децентралізації влади: вітчизняний та зарубіжний досвід / [О. В. Петришин, С.Г. Серьогіна, І.І. Бодрова та ін.]; Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. – Харків: Право, 2020. 236 с. (Серія «Наукові доповіді»; вип. 25). URL: https://dspace.nlu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/19419/1/Chyrkin_236.pdf.
9. Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. URL: [http://fs.edukit.vn.ua/Files/downloads/Стратегия%20доброго%20врядування\(посилання\).pdf](http://fs.edukit.vn.ua/Files/downloads/Стратегия%20доброго%20врядування(посилання).pdf).
10. Основні висновки Доповіді 2023 р. щодо України. *EEAS*. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/основні-висновки-доповіді-2023-р-щодо-україни_uk?s=232.
11. Концепція відновлення місцевого самоврядування України. Асоціація міст України. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/koncepciya_vidnovlennya_ms_final.pdf.

УДК 347.73 (477):004

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.35>

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС

Москвін Б.Ю.,

*кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного та міжнародного права
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана
ORCID: 0000-0003-3504-6677
e-mail: borisinform@gmail.com*

Айдемський Є.В.,

*кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного та міжнародного права
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана
ORCID: 0009-0005-6983-9538
e-mail: Jhmen@ukr.net*

Ткач Н.О.,

*доцент кафедри публічного та міжнародного права
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана
ORCID: 0009-0002-1242-6431
e-mail: nata-liz@ukr.net*

Москвін Б.Ю., Айдемський Є.В., Ткач Н.О. Порівняльний аналіз адміністративно-правових механізмів фінансового контролю в Україні та країнах ЄС.

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правових механізмів фінансового контролю в Україні та країнах Європейського Союзу з позицій порівняльно-правового аналізу. У сучасних умовах інтеграції України до європейського правового простору особливої актуальності набуває вивчення підходів до організації фінансового контролю, адже саме від його ефективності залежить рівень фінансової безпеки держави, стабільність публічних фінансів та довіра суспільства до органів влади. Фінансовий контроль у демократичних державах виступає не лише інструментом перевірки законності та доцільності використання бюджетних ресурсів, але й засобом забезпечення прозорості, підвітності та ефективності державного управління.

У статті проаналізовано вітчизняні механізми фінансового контролю, зокрема діяльність Рахункової палати, Державної аудиторської служби України, Державної податкової служби та інших уповноважених органів. Звертається увага на їхні повноваження, процедурні особливості, а також на проблеми недостатньої незалежності, дублювання функцій і обмеженості практичних результатів контролю. Окремо наголошується на потребі посилення інституційної спроможності контролюючих органів у контексті реформування публічного управління.

Для порівняння розглянуто досвід країн ЄС, де фінансовий контроль організований на принципах незалежності вищих органів аудиту, тісної взаємодії з парламентами, прозорості процедур і впровадження ризик-орієнтованого підходу. Зокрема, наводяться приклади діяльності Європейського суду аудиторів, а також вищих органів фінансового контролю країн ЄС. У цих країнах акцент робиться на стратегічному плануванні перевірок, запобіганні фінансовим порушенням, а також на цифровізації процесів контролю.

У підсумку доводиться, що для України пріоритетним є поступове впровадження європейських стандартів фінансового контролю, зокрема забезпечення незалежності контролюючих органів, підвищення рівня прозорості й публічності результатів перевірок, впровадження електронних інструментів моніторингу. Це сприятиме не лише посиленню фінансової дисципліни, а й формуванню ефективної системи публічного управління, здатної забезпечувати належний рівень доброчесності, відповідальності та довіри громадян до влади.

Ключові слова: фінансовий контроль, адміністративне право, Україна, Європейський Союз, Рахункова палата, вищі органи аудиту, публічні фінанси, прозорість, відповідальність, публічне управління.

Moskvin B.Y., Aidemskiy Y.V., Tkach N.O. Comparative analysis of administrative and legal mechanisms of financial control in Ukraine and EU countries.

The article is devoted to the study of administrative and legal mechanisms of financial control in Ukraine and the European Union from the standpoint of comparative legal analysis. In the current conditions of Ukraine's integration into the European legal space, the study of approaches to the organization of financial control becomes particularly relevant, since its effectiveness determines the level of the state's financial security, the stability of public finances, and public trust in government institutions. Financial control in democratic states functions not only as an instrument for verifying the legality and expediency of the use of budgetary resources but also as a means of ensuring transparency, accountability, and efficiency of public administration.

The article analyzes the domestic mechanisms of financial control, in particular, the activities of the Accounting Chamber, the State Audit Service of Ukraine, the State Tax Service, and other authorized bodies. Attention is drawn to their powers, procedural specifics, as well as the problems of insufficient independence, duplication of functions, and the limited practical results of control. Special emphasis is placed on the need to strengthen the institutional capacity of controlling bodies in the context of public administration reform.

For comparison, the experience of EU countries is examined, where financial control is organized on the principles of independence of supreme audit institutions, close cooperation with parliaments, procedural transparency, and the introduction of a risk-oriented approach. In particular, examples are provided of the activities of the European Court of Auditors, as well as the supreme audit institutions of EU. These countries emphasize strategic planning of audits, prevention of financial violations, and digitalization of control processes.

In conclusion, it is argued that for Ukraine, a priority is the gradual implementation of European standards of financial control, in particular ensuring the independence of controlling bodies, increasing the transparency and publicity of audit results, and introducing electronic monitoring tools. This will not only strengthen financial discipline but also contribute to the formation of an effective system of public administration capable of ensuring an appropriate level of integrity, accountability, and public trust in government institutions.

Key words: financial control, administrative law, Ukraine, European Union, Accounting Chamber, supreme audit institutions, public finances, transparency, accountability, public administration.

Постановка проблеми. У сучасних умовах інтеграції України до європейського правового простору питання ефективності адміністративно-правових механізмів фінансового контролю набуває особливої актуальності. Незважаючи на існування в Україні системи органів фінансового контролю (Рахункова палата, Державна аудиторська служба, Державна податкова служба тощо), на практиці спостерігаються суттєві проблеми: дублювання функцій, недостатній рівень незалежності контролюючих органів, обмежена прозорість процедур та слабка результативність перевірок. У свою чергу, у країнах Європейського Союзу функціонування фінансового контролю базується на принципах незалежності вищих органів аудиту, прозорості, підзвітності та запровадження ризик-орієнтованих підходів. Така різниця у правових і організаційних механізмах створює розрив між українською та європейською моделями, що ускладнює процес імплементації міжнародних стандартів у сфері фінансового контролю. Відсутність цілісної, гармонізованої системи адміністративно-правового забезпечення фінансового контролю в Україні знижує ефективність боротьби з фінансовими правопорушеннями, підриває довіру громадян до влади та стримує реалізацію євроінтеграційних прагнень держави. Саме тому постає необхідність комплексного порівняльного аналізу національних та європейських механізмів фінансового контролю з метою визначення оптимальних шляхів удосконалення української системи в умовах сучасних викликів.

Метою статті є проведення порівняльного аналізу адміністративно-правових механізмів фінансового контролю в Україні та країнах Європейського Союзу з метою виявлення їхніх спільних і відмінних рис, визначення проблемних аспектів вітчизняної системи та формування пропозицій щодо удосконалення української моделі фінансового контролю з урахуванням європейських стандартів та кращих практик.

Аналіз наукових праць та стан дослідження. Проблематика фінансового контролю перебуває у центрі уваги як українських, так і зарубіжних науковців. У вітчизняній науці питання адміністративно-правового регулювання фінансового контролю досліджували такі вчені, як В. Федосов,

А. Соколовська, І. Луніна, О. Длугопольський, які акцентували на взаємозв'язку фінансової дисципліни та стійкості бюджетної системи. М. Кучерявенко, Т. Мацелик, Л. Савченко, Н. Новицька, Є. Дмитренко, Г. Стріяшко розглядали податковий контроль як важливу складову фінансового механізму держави. У працях О. Гасанової та В. Опаріна досліджувалася цифровізація фінансового контролю та роль інновацій у протидії правопорушенням у фінансовій сфері.

У європейській та міжнародній літературі значний внесок зробили дослідження R. Bird, який аналізував адміністративні аспекти податкових реформ, та V. Tanzi, що вивчав сучасні підходи до ефективності податкових адміністрацій. Аналітичні звіти OECD та IMF стали базовим джерелом для оцінки тенденцій розвитку фінансового контролю в країнах ЄС, де увага приділяється не лише перевіркам, але й попередженню ризиків та формуванню прозорого фінансового середовища.

Разом із тим, попри значний науковий доробок, у сучасній українській юридичній літературі бракує комплексних порівняльних досліджень адміністративно-правових механізмів фінансового контролю України та країн ЄС, що враховували б сучасні виклики, євроінтеграційний вектор розвитку та необхідність гармонізації правових інститутів. Це обумовлює наукову новизну та практичну значущість даної статті.

Виклад основного матеріалу. Фінансовий контроль є одним із ключових інструментів забезпечення ефективності функціонування державного апарату, оскільки саме через нього реалізується принцип законності, прозорості та підзвітності у сфері використання публічних фінансів. Він дозволяє не лише виявляти факти нецільового використання бюджетних коштів чи фінансових зловживань, але й запобігати їх виникненню, формуючи систему превентивних заходів. У державному апараті фінансовий контроль виконує подвійне завдання: з одного боку, забезпечує належне управління державними ресурсами та підтримання фінансової дисципліни, а з іншого – зміцнює довіру суспільства до органів влади, оскільки громадяни отримують гарантію, що їхні податки використовуються ефективно та в інтересах суспільства.

Крім того, фінансовий контроль у державному апараті виступає необхідною умовою інтеграції України до європейського правового простору. Відповідність діяльності органів влади міжнародним стандартам прозорості та підзвітності є визначальним фактором для залучення інвестицій, розвитку партнерських відносин із міжнародними фінансовими інституціями та реалізації реформ. Таким чином, фінансовий контроль не можна розглядати лише як технічну функцію перевірки, адже він є стратегічним елементом ефективного державного управління, що безпосередньо впливає на економічну стабільність, соціальну справедливість та національну безпеку.

Система фінансового контролю в Україні є багаторівневою та охоплює як органи державної влади, так і спеціалізовані інституції, діяльність яких спрямована на забезпечення законності, ефективності та прозорості використання публічних фінансів. До системи таких суб'єктів, на нашу думку, варто віднести:

Верховна Рада України – здійснює парламентський контроль за формуванням і виконанням Державного бюджету, зокрема через діяльність Комітету з питань бюджету;

Рахункова палата України – головний вищий орган фінансового контролю, що здійснює зовнішній аудит виконання Державного бюджету, аналіз ефективності використання бюджетних коштів, а також контроль за фінансовою діяльністю органів влади та підприємств державного сектору. Так, наприклад, у звіті Рахункової палати за 2023 рік було виявлено порушення та недоліки при використанні понад 17 млрд грн бюджетних коштів, що свідчить про системні проблеми у сфері фінансової дисципліни. Зокрема, йшлося про неефективне використання ресурсів у сфері інфраструктурних проєктів та державних закупівель, що підтверджує важливість посилення інституційної спроможності фінансового контролю [2]. Рахункова палата, яка здійснює зовнішній державний фінансовий контроль на центральному рівні, наділена певним комплексом повноважень для здійснення зовнішнього контролю, але неодноразовий розгляд парламентом питання щодо внесення змін до ст.98 Конституції України підтверджує припущення про те, що у народних депутатів України існує розуміння ролі та доцільності удосконалення зовнішнього державного фінансового контролю на центральному рівні. Поки що зовнішній державний фінансовий контроль в Україні не дає можливості визначити реальний стан фінансової системи. На сьогодні відсутній контроль за управлінням державними фінансами, оскільки Рахункова палата контролює лише видаткову частину бюджету, а сфера управління державною власністю, дохідна частина бюджету не контролюються поки що яким би то не було незалежним органом [3, с.344]. Рахункова палата також наголошує на необхідності переходу від «карального» підходу до ризик-орієнтованого аудиту, що є поширеною практикою у країнах ЄС;

Кабінет Міністрів України – організовує систему державного фінансового контролю, координує діяльність центральних органів виконавчої влади у сфері фінансів;

Міністерство фінансів України – формує державну політику у сфері фінансового контролю, розробляє нормативно-правову базу, спрямовану на забезпечення бюджетної дисципліни;

Державна аудиторська служба України – здійснює внутрішній державний фінансовий контроль, перевіряє цільове використання бюджетних коштів, правильність ведення бухгалтерського обліку та фінансової звітності;

Державна податкова служба України – контролює своєчасність і повноту сплати податків та зборів, виявляє податкові правопорушення, застосовує заходи відповідальності;

Державна казначейська служба України – забезпечує казначейське обслуговування бюджетів, здійснює контроль за рухом бюджетних коштів;

Національний банк України – у межах компетенції здійснює контроль за фінансовими операціями, стабільністю банківської системи та валютними операціями. Національний банк України не віднесено Конституцією України до системи органів виконавчої влади, йому надано певну самостійність у формуванні управлінських дій, і це є позитивним чинником розвитку фінансово-контрольної функції;

органи місцевого самоврядування – забезпечують контроль за використанням коштів місцевих бюджетів через відповідні фінансові управління та контрольні комісії;

суди адміністративної юрисдикції – здійснюють контроль за правомірністю рішень і дій органів фінансового контролю, розглядаючи відповідні спори.

І.М. Сисоєва, Н.В. Добіжа досліджуючи систему суб'єктів здійснення фінансового контролю стверджують, що важливими аспектами подальшого розвитку Держаудитслужби та реформування системи державного фінансового контролю є розв'язання таких основних проблем: – недосконалість нормативно-правового, фінансового, інформаційного та методологічного забезпечення системи державного фінансового контролю; – відсутність законодавчої бази та методології для проведення органами Держаудитслужби різних видів і форм державного фінансового аудиту: аудиту фінансової звітності, ІТ аудиту, аудиту коштів (фондів і грантів) ЄС, аудиту інвестиційних проєктів, аудиту державних (регіональних) цільових програм тощо через обмеженість запроваджених видів і форм аудиту в практику органів Держаудитслужби; недосконалість методології запроваджених видів аудиту (виконання бюджетних програм, місцевих бюджетів, діяльності суб'єктів господарювання), її невідповідність сучасним міжнародним стандартам у зазначеній сфері, низька спроможність залучення міжнародної технічної допомоги; – недостатній рівень переорієнтування інспектування на значні фінансові порушення та проведення ревізій винятково на основі ризиків через розпорошеність зусиль на проведення більшою мірою дріб'язкових заходів за зверненням правоохоронних органів; – відсутність співпраці з європейськими органами протидії фінансово-економічним правопорушенням (зокрема, Комісією ЄС з питань боротьби з шахрайством (OLAF)); – недостатній рівень розуміння органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання сутності аудиту, який проводиться органами Держаудитслужби, що не сприяє якісній взаємодії між ними та формуванню партнерських відносин; – обмеженість заходів впливу органів Держаудитслужби на несумлінних керівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та порушників фінансової дисципліни, бюджетного законодавства, невиконання ними законних вимог органів Держаудитслужби; – низька спроможність розпорядників бюджетних коштів до впровадження та розвитку внутрішнього контролю через недостатній рівень усвідомлення сутності державного внутрішнього фінансового контролю та відповідальності за результати їх діяльності, зокрема перед суспільством; – обмеженість доступу до інформаційних ресурсів (бази даних, реєстри, автоматизовані системи), зокрема через відсутність або недосконалість механізму обміну інформацією між відповідними державними органами, не налагоджена ефективна взаємодія органів контролю між собою; – низький рівень охоплення контролем місцевих бюджетів органами Держаудитслужби через недостатність відповідного кадрового та фінансового ресурсу; – необхідність докорінної зміни системи навчання та підвищення кваліфікації державних аудиторів, упровадження у вітчизняну практику міжнародних підходів постійного професійного розвитку, збільшення ресурсів на зазначені цілі, активне залучення міжнародних донорських організацій; – потреба у підвищенні рівня інформованості суспільства про напрями та результати діяльності органів Держаудитслужби, зокрема фокусування на висвітленні інформації про конкретну користь для людей – платників податків. Комплексне розв'язання окреслених проблем можливе за умови вживання на державному рівні заходів, спрямованих на реформування системи державного фінансового контролю та підвищення його ефективності, оскільки не завжди його ефективність була підтверженою [4, с. 16, 17].

Таким чином, суб'єктами фінансового контролю є як органи загальної компетенції (парламент, уряд, місцеві ради), так і спеціалізовані органи фінансового нагляду, що забезпечують баланс між політичною підзвітністю, професійним аудитом та юридичним захистом прав учасників фінансових відносин. В Україні державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки закупівель та моніторингу закупівлі [5].

Висока ефективність фінансового контролю в зарубіжних країнах забезпечується тим, що керівники вищих органів державного фінансового контролю призначаються й затверджуються парламентами на триваліший період, ніж терміни повноважень самих парламентів, а звільненими з посади можуть бути тільки за рішенням парламенту у разі професійної невідповідності чи зловживань. Наприклад, у США такий термін становить 15 років; у Німеччині, Австралії та Угорщині – 12; у Канаді – 10; у Болгарії – 9; у Мексиці – 8; у Туреччині – 7; у Польщі, Румунії, Монголії та Швейцарії – 6 років [6]. Крім цього, у країнах Євросоюзу існує чотири основні типи державних органів фінансового контролю: 1) аудиторські суди (Франція, Бельгія, Люксембург, Португалія, Іспанія, Італія); 2) колегіальні органи, що не мають судових функцій (Нідерланди, Німеччина); 3) незалежні контрольні управління на чолі з Генеральним контролером (Велика Британія, Ірландія, Данія); 4) контрольні управління у структурі уряду (Швеція, Фінляндія) [7].

Разом з тим, зазначимо, що практика Європейського суду аудиторів (European Court of Auditors, ECA) базується на принципах прозорості, відкритості та підзвітності перед Європейським парламентом, що забезпечує високий рівень довіри громадян до інститутів ЄС.

У Європейському Союзі система фінансового контролю побудована на багаторівневій моделі, де ключову роль відіграють кілька суб'єктів, кожен із яких виконує специфічні функції:

1. Європейський суд аудиторів (European Court of Auditors, ECA) – це незалежний зовнішній орган аудиту, який перевіряє законність, ефективність та результативність використання коштів ЄС. ECA здійснює щорічні звіти, спеціальні аудити та рекомендації, які подаються Європейському парламенту та Раді ЄС. Його висновки формують основу для надання Європейською комісією фінансових звітів;

2. Європейська комісія. Вона виконує роль внутрішнього фінансового контролера, відповідаючи за управління бюджетом ЄС та забезпечення його належного виконання. Комісія має власні служби внутрішнього аудиту (Internal Audit Service) та генеральні директорати, які здійснюють контрольні функції у своїх сферах;

3. Європейський парламент і Рада ЄС. Вони виступають політичними суб'єктами контролю, зокрема через процедуру «discharge procedure» (процедура надання дозволу на виконання бюджету), коли оцінюють діяльність Комісії на основі звітів ECA;

4. Європейський офіс по боротьбі з шахрайством (OLAF). Це спеціалізований орган, який розслідує шахрайство, корупцію та інші незаконні дії, що завдають шкоди фінансовим інтересам ЄС. OLAF діє незалежно, але координує свою діяльність із національними органами контролю;

5. Національні органи фінансового контролю країн-членів ЄС. Вони здійснюють первинний контроль за використанням коштів ЄС на своїй території. Вищі органи аудиту (Supreme Audit Institutions, SAI) держав-членів взаємодіють із Європейським судом аудиторів у межах контактного комітету.

У щорічному звіті ECA за 2022 рік було вказано, що в середньому близько 4% витрат бюджету ЄС містили помилки, пов'язані з недотриманням процедур або неефективністю використання коштів. Хоча ці помилки не завжди були наслідком шахрайства, вони демонструють потребу у постійному вдосконаленні контролю [8]. Рівень помилок у витратах бюджету ЄС знову зріс у 2023 році порівняно з попередніми роками. А зростання фінансового тягаря через рекордні рівні боргу, включаючи російську агресію проти України та високу інфляцію, викликає занепокоєння. Це основні висновки щорічних звітів Європейської аудиторської палати (ЄКА) про виконання бюджету ЄС та про діяльність, що фінансується Європейськими фондами розвитку (ЄФР), за 2023 фінансовий рік, які були представлені 10 жовтня 2024 року. Аудитори ЄС заявили, що доходи можна вважати безпомилковими. У 2023 році платежі ЄС склали загалом 239,2 млрд євро: 191,2 млрд євро витрат з бюджету ЄС та ще 48 млрд євро витрат за рахунок Механізму відновлення та стійкості (RRF) – основного джерела ЄС для одужання після пандемії COVID-19. Аудитори ЄС висловили стурбованість тим, що рівень помилок для витрат з бюджету ЄС зріс до 5,6% (2022: 4,2%, 2021: 3%). На завершення, оцінений рівень помилок був суттєвим та поширеним, і тому довелося видати негативний висновок щодо витрат ЄС у 2023 році. Аудитори наголосили, що значне збільшення оціненого рівня помилок значною мірою зумовлене помилками, виявленими у витратах на згуртованість (рівень 9,3% порівняно з 6,4% у 2022 році). Однією з причин цього збільшення є те, що національні адміністрації витрачають кошти з конкуруючих фондів ЄС під тиском часу [9].

Таким чином, фінансовий контроль у ЄС ґрунтується на поєднанні зовнішнього аудиту (ECA), внутрішнього контролю (Європейська комісія), політичної підзвітності (Парламент і Рада), боротьби з шахрайством (OLAF) та національного контролю, що забезпечує цілісність, прозорість і довіру громадян до бюджетної системи. Наведені приклади підтверджують, що ефективність фінансового контролю визначається не лише його формальними процедурами, але й здатністю забезпечувати прозорість, своєчасне реагування на ризики та реальну відповідальність за фінансові порушення.

Фінансовий контроль відіграє ключову роль у забезпеченні належного функціонування системи публічних фінансів, особливо в умовах зростання бюджетних видатків та посилення економічних викликів. Його значення полягає не лише у виявленні порушень чи помилок, а й у створенні умов для підвищення ефективності управління ресурсами, запобігання зловживанням та забезпечення стратегічного використання коштів у довгостроковій перспективі. Практика Європейського суду аудиторів (ЕСА) демонструє, що системний фінансовий контроль є запорукою прозорості, підзвітності та довіри громадян до інститутів влади. Саме завдяки контролю можливо своєчасно виявляти проблеми у використанні бюджетних ресурсів, запобігати їх нецільовому використанню та забезпечувати впровадження коригуючих заходів.

Для України ця роль набуває особливої ваги, адже фінансовий контроль має стати інструментом не лише виявлення порушень, а й підвищення ефективності управління у сфері відновлення економіки після війни, залучення міжнародної допомоги та інтеграції у європейський фінансовий простір. Сучасний фінансовий контроль повинен базуватися на принципах незалежності, відкритості та професійності, що дозволить формувати дієву систему управління ризиками, мінімізувати помилки та зловживання, а також забезпечити результативність інвестиційних і відбудовних програм. Таким чином, фінансовий контроль виступає не лише технічним механізмом перевірки, а й стратегічним інструментом державної політики, який прямо впливає на стійкість економіки, якість публічного управління та довіру суспільства.

З огляду на аналіз національної практики та позитивних практик фінансового контролю Європейського Союзу можемо виокремити наступні ефективні практики, які можуть бути корисними для вдосконалення державного контролю в Україні:

1. Незалежність органів фінансового контролю. У ЄС вищі органи аудиту (зокрема, Європейський суд аудиторів) є незалежними від уряду та підзвітними безпосередньо парламенту. Це забезпечує об'єктивність перевірок і довіру суспільства до їх результатів. Для України: варто посилювати незалежність Рахункової палати та гарантувати, щоб її діяльність не підпадала під політичний вплив;

2. Запровадження ризик-орієнтованого підходу. Європейські аудитори використовують методологію, яка ґрунтується на визначенні сфер з найбільшими ризиками неефективного чи незаконного використання коштів. Це дозволяє концентрувати ресурси контролю на найпроблемніших ділянках. Для України пропонуємо запровадження ризик-орієнтованих методик, що дозволить уникати формальних перевірок і підвищить ефективність контролю;

3. Прозорість та відкритість звітності. Варто відзначити, що щорічні звіти Європейського суду аудиторів та національних органів фінансового контролю публікуються і доступні громадянам. Це забезпечує високий рівень підзвітності та довіри. Для України реалізації даної практики можлива шляхом регулярного оприлюднення результатів перевірок і створення інтерактивних онлайн-платформ для доступу до інформації про державні витрати;

4. Цифровізація процесів контролю. У країнах ЄС активно впроваджуються електронні системи збору, аналізу та верифікації даних. Це мінімізує людський фактор і знижує рівень корупційних ризиків. Для України, на нашу думку, реалізація даної практики може бути шляхом розвитку електронного аудиту та інтеграція контролюючих систем із державними реєстрами;

5. Взаємодія з національними органами. Європейський суд аудиторів тісно співпрацює з вищими органами аудиту держав-членів ЄС, обмінюється даними, координує методики. Для України: розширення міжнародного співробітництва, зокрема з ЄС та НАТО, дозволить переймати нові стандарти аудиту й адаптувати їх до українських умов;

6. Професійна підготовка кадрів. У ЄС велика увага приділяється безперервному навчанню аудиторів та використанню сучасних методик аналізу. Для України: створення програм професійної підготовки та сертифікації державних аудиторів за європейськими стандартами.

Таким чином, для України пріоритетними є незалежність контролюючих органів, ризик-орієнтованість, прозорість, цифровізація та міжнародна координація. Це дозволить підвищити ефективність фінансового контролю, зменшити зловживання та зміцнити довіру до державних інституцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Сисоєва І.М., Добіжа Н.В. Особливості здійснення державного фінансового контролю в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 18. http://www.investplan.com.ua/pdf/18_2021/4.pdf.
2. Звіт Рахункової палати 2023 (основні результати). URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2023/Zvit_RP_2023_k.pdf.
3. Dubovik, K.E., Hornyk, V.G., Shpachuk, V.V., & Kravchenko, S.A. (2019). Організаційно-правовий механізм державного фінансового контролю в Україні. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*, 3(30), 340–350. <https://doi.org/10.18371/fcapter.v3i30.179711>.

4. Сисоєва І.М., Добіжа Н.В. Особливості здійснення державного фінансового контролю в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 18. http://www.investplan.com.ua/pdf/18_2021/4.pdf.
5. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26 січня 1993 року № 2939-XII. *Відомості Верховної Ради України*, 1993. № 13. Ст. 110.
6. Neskorođeva I.I. An Approach to Predicting the Insolvency of Ukrainian Steel Enterprises Based on Financial Potential/ I.I. Neskorođeva, S.A. Pustovgar // *Journal of Eastern European and Central Asian Research (USA)*. 2015. Vol. 2. No 2. P. 33-43.
7. Мельничук В.Г. Незалежний державний фінансовий контроль в Україні і досвід зарубіжних країн. *Фінансовий контроль*. 2016. № 2. С. 33.
8. Annual report 2022. URL: <https://www.eca.europa.eu/en/publications/AR-2022>.
9. Thomas Wahl ECA: Increasing Error Rate in EU Spending and Growing Debts Are Cause for Concern. URL: https://eucrim.eu/news/eca-increasing-error-rate-in-eu-spending-and-growing-debts-are-cause-for-concern/?utm_source=chatgpt.com.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.36>

ЗАСТОСУВАННЯ ТЕХНОЛОГІЇ БЛОКЧЕЙН ТА СМАРТ-КОНТРАКТІВ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ: ВИКЛИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Мусій О.І.,

*аспірант за спеціальністю 081 Право,**Навчально-науковий інститут права ім. І. Малиновського,**Національний університет «Острозька академія»*

ORCID: 0000-0002-3668-1413

Мусій О.І. Застосування технології блокчейн та смарт-контрактів в публічному адмініструванні: виклики та можливості для правового регулювання.

У статті досліджується потенціал застосування технології блокчейн та смарт-контрактів у сфері публічного адміністрування. Акцент зроблено на правових викликах, що з'являються в процесі впровадження відповідних новацій, а також на можливостях, які вони відкривають для підвищення прозорості, ефективності та довіри до державних інституцій. Актуальність теми зумовлена глобальними процесами цифровізації, потребою модернізації державного управління та зростанням запити зі сторони суспільства на відкритість і громадський контроль над роботою органів державної влади. Новизна дослідження полягає у вивченні правового аспекту інтеграції децентралізованих технологій у публічну сферу, що досі не достатньо опрацьоване в українській юридичній спільноті. Проаналізовано міжнародний досвід регулювання смарт-контрактів, виявлено правові прогалини в українському законодавстві та сформульовано пропозиції щодо його поліпшення. Отримані результати можуть бути корисними для законодавців, представників державних органів та дослідників у питаннях цифровізації процесів у сфері державного управління.

Крім того, у дослідженні висвітлено практичне застосування блокчейну та смарт-контрактів у різних секторах державного управління, включаючи управління цифровою ідентичністю, стягнення податків, розподіл соціального забезпечення та реєстрацію майна. Розглядаючи пілотні проекти та міжнародні тематичні дослідження, це дослідження демонструє, як ці технології можуть оптимізувати адміністративні процеси, зменшити бюрократію та мінімізувати ризик корупції. Результати дослідження свідчать про те, що поступова, регульована інтеграція блокчейн-рішень може значно підвищити операційну ефективність органів державної влади та задоволеність громадян.

Нарешті, дослідження розглядає потенційні ризики та обмеження, пов'язані з впровадженням блокчейну в державному секторі, включаючи високі витрати на впровадження, технологічні проблеми та правову невизначеність. Воно підкреслює важливість розробки комплексних регуляторних баз, встановлення чітких стандартів використання смарт-контрактів та забезпечення того, щоб працівники державного сектору володіли необхідними технічними навичками. У статті робиться висновок, що хоча блокчейн пропонує трансформаційні можливості, його успішне впровадження в державному управлінні залежить від збалансованого підходу, який поєднує технологічні інновації з правовою та інституційною готовністю.

Ключові слова: смарт-контракт, блокчейн, публічне управління, правове регулювання, договірні відносини, цифровізація, криптоактиви.

Musii O.I. Application of blockchain technology and smart contracts in public administration: challenges and opportunities for legal regulation.

The article explores the potential of blockchain technology and smart contracts in the field of public administration. The emphasis is on the legal challenges that arise in the process of implementing relevant innovations, as well as on the opportunities they open up for increasing transparency, efficiency, and trust in state institutions. The relevance of the topic is due to global digitalization processes, the need to modernize public administration, and the growing demand from society for openness and public control over the work of state authorities. The novelty of the study lies in the study of the legal aspect of integrating decentralized technologies into the public sphere, which has not yet been sufficiently developed in the Ukrainian legal community. The international experience of regulating smart contracts is analyzed, legal gaps in Ukrainian legislation are identified, and proposals for its improvement are formulated. The results obtained may be useful for legislators, representatives of state bodies, and researchers in the field of digitalization of processes in public administration.

Furthermore, the research highlights practical applications of blockchain and smart contracts in various public administration sectors, including digital identity management, tax collection, social welfare distribution, and property registration. By examining pilot projects and international case studies, the study demonstrates how these technologies can streamline administrative processes, reduce bureaucracy, and minimize the risk of corruption. The findings suggest that a gradual, regulated integration of blockchain solutions could significantly enhance operational efficiency and citizen satisfaction.

Finally, the study addresses the potential risks and limitations associated with blockchain adoption in the public sector, including high implementation costs, technological challenges, and legal uncertainty. It emphasizes the importance of developing comprehensive regulatory frameworks, establishing clear standards for smart contract usage, and ensuring that public sector employees are equipped with the necessary technical skills. The paper concludes that while blockchain offers transformative opportunities, its successful adoption in public administration depends on a balanced approach that combines technological innovation with legal and institutional preparedness.

Key words: smart contract, blockchain, public administration, legal regulation, contractual relations, digitalization, cryptoassets.

Постановка проблеми. Швидкий розвиток цифрових технологій трансформував численні сектори, включаючи державне управління. Серед цих інновацій технологія блокчейн та смарт-контракти виділяються своїм потенціалом для підвищення прозорості, ефективності та довіри до діяльності держави та її органів. Децентралізована та незмінна природа блокчейну може забезпечити єдине, перевірене джерело інформації, тоді як смарт-контракти можуть автоматизувати адміністративні процеси, зменшити бюрократичні затримки та мінімізувати можливості для корупції.

Незважаючи на ці багатообіцяючі переваги, впровадження блокчейну та смарт-контрактів у державному управлінні стикається зі значними правовими та регуляторними викликами. Чинне законодавство в багатьох країнах не повністю оснащено для вирішення питань, пов'язаних з цифровою ідентифікацією, захистом даних, забезпеченням виконання контрактів, відповідальністю та транскордонною сумісністю. Відсутність узгодженої правової бази створює невизначеність як для державних установ, так і для громадян, що потенційно перешкоджає ширшому впровадженню цих технологій. Отже, існує нагальна потреба проаналізувати регуляторні прогалини, визначити найкращі практики та дослідити правові механізми, які можуть сприяти безпечній та ефективній інтеграції блокчейну та смарт-контрактів у державне управління.

Метою цієї статті є аналіз потенційного застосування технології блокчейн та смарт-контрактів у державному управлінні, зосереджуючись на визначенні правових проблем та можливостей для розвитку регуляторного регулювання. Дослідження має на меті з'ясувати, як ці технології можуть підвищити прозорість, ефективність та довіру до державних процесів, а також дослідити необхідні правові рамки для забезпечення їх безпечного та ефективного впровадження.

Стан опрацювання проблематики. Концептуальні основи блокчейну та смарт-контрактів формувалися протягом останніх трьох десятиліть. Поняття «смарт-контрактів» вперше було введено Ніком Сабо в 1990-х роках, який визначив їх як самовиконувані угоди, вбудовані в комп'ютерний код. Ця рання теоретична основа була додатково розширена такими вченими, як Кевін Вербах, який досліджував взаємодію між технічними характеристиками блокчейну та необхідністю додаткових правових та інституційних рамок. Ці дослідження підкреслюють, що блокчейн слід розуміти не лише як технологічну інновацію, а й як соціально-технічну систему, яка кидає виклик традиційним моделям управління.

Критики з юридичної наукової спільноти наголошують на тому, що блокчейн не усуває потребу в інституціях, а навпаки, змінює регуляторні підходи. Прімавера Де Філіпі просувала концепцію «законності», наголошуючи, що децентралізовані мережі створюють нові виклики легітимності, підзвітності та взаємодії між «кодом як законом» та традиційними правовими системами. Брюс Шнайєр стверджував, що блокчейн лише зміщує центр довіри, а не усуває його, підкреслюючи постійну роль правових гарантій та державного нагляду.

Емпіричні дослідження зосередилися на пілотних проектах у державному секторі. Дж. Майкл Граля та Крістофер Меллон проаналізували використання блокчейну для реєстрації власності та земельних кадастрів у Грузії, Україні та Дубаї, відзначаючи як можливості, так і інституційні виклики. Систематичні огляди Свейна Ольнеса, Джолієн Убахт та Марійн Янссен класифікували потенційні переваги блокчейну в управлінні, такі як прозорість, незмінність та покращена якість даних, водночас вказуючи на значні перешкоди, включаючи сумісність, інфраструктурні обмеження та цифрову грамотність громадян.

Ще одним важливим виміром є токенизація, дизайн стимулів та децентралізоване управління. Шермін Вошмгрі та інші вчені досліджували, як токен-економіка, децентралізовані автономні ор-

ганізації (DAO) та механізми голосування в мережі переосмислюють прозорість, підзвітність та юридичну відповідальність. Їхні висновки вказують на необхідність розробки нових регуляторних інструментів, таких як класифікація цифрових активів, юридичне визнання DAO та стандарти перевірки особи, адаптовані до потреб державного управління.

Серед українських науковців тему застосування блокчейну та смарт-контрактів в публічному адмініструванні досліджували Олексій Терлюк, Наталія Жидовська, Людмила Петришин, Оксана Прокопишин, Ковальчук Костянтин, Єжилий Юрій, тощо.

Незважаючи на значний теоретичний та емпіричний прогрес, залишається кілька постійних прогалин. До них належать: відсутність систематичних оцінок пілотних проектів блокчейну в масштабі національних державних послуг, невизначений правовий статус смарт-контрактів та записів блокчейну в різних юрисдикціях, невирішені питання захисту даних та дотримання GDPR та проблеми сумісності та стандартизації. Отже, майбутні дослідження повинні зосередитися на порівняльно-правових дослідженнях, емпіричних оцінках пілотних проектів та розробці адаптивних регуляторних підходів, які узгоджують технічні властивості блокчейну з державною підзвітністю та правами громадян.

Виклад основного матеріалу. Важливим етапом розвитку сучасних держав є цифровізація державних послуг та сервісів. Застосування діджитал технологій сприяє підвищенню рівня ефективності державних послуг, зменшенню кількості бюрократичних процедур та покращенню комунікації між громадянами та державою. Сучасні цифрові технології докорінно змінюють традиційні системи державного управління. Хорошими прикладами таких сучасних технологій є смарт-контракти та блокчейн. Проте з впровадженням таких новацій виникає низка правових та технологічних викликів, що потребують комплексного підходу та регулювання зі сторони держави.

Тут варто розібратись, що таке блокчейн технології та як їх ще можна використовувати у сфері публічного адміністрування. Незважаючи на те, що блокчейн технологія в основному застосовується в криптовалюті, але вона має потенціал для застосування в інших галузях. Для цього звісно потрібно попрацювати із звичними схемами, щоб адаптувати їх під нові потреби суспільства, але ці зусилля варті результату. Блокчейн – це децентралізована технологія зберігання та передачі даних, що працює за принципом ланцюга блоків, пов'язаних один між одним за допомогою криптографічних методів. Технологія дозволяє створювати надійні, прозорі та незмінні реєстри інформації. Децентралізованість та захищеність даних, автоматизованість та прозорість процесів є основними перевагами блокчейну. Кожна нова транзакція або інформація про активи записується у вигляді блоку даних. Блок містить інформацію, що відповідає на питання: хто, що, коли, скільки. Кожен блок пов'язаний із блоками до та після нього. Наступний блок посилює перевірку попереднього блоку, а з тим — і всього ланцюжка. Разом вони утворюють блокчейн [1].

Контракт або угода є стандартною формою оформлення домовленостей двох сторін, досягнутої в ході попередніх переговорів. Власне договора (угоди) між представниками різних сфер суспільного життя є основою ринкової економіки в будь-якій державі світу. Протягом років світової еволюції формувалось та розвивалось поняття «договору», а паралельно з ним відповідні принципи, що знайшли своє місце у нормах загального права. Часто імплементація таких еволюційних понять потребує значних ресурсів, оскільки людству знадобилось не одне століття для того, аби сформулювати такі концепції як «договірне право» чи «право власності», які є фундаментом для функціонування сучасного світового ринку. Однак цифрова революція змусила світ адаптуватись та шукати нові рішення значно скоріше. Сучасні комп'ютерні технології дозволяють функціонувати великій кількості складних алгоритмів, а мережа Інтернет дозволяє швидко обмінюватись великою кількістю інформації. Поєднання алгоритмів та власне можливості швидкого обміну інформацією дає можливість для застосування нових комп'ютерних протоколів. Поняття «смарт-контракт» вперше використав американський вчений Нік Сабо у 1994 році, який визначає їх як комп'ютерні протоколи, які забезпечують автоматичне виконання умов договору [2]. Власне смарт-контракти не можна назвати виключно юридичним поняттям, адже в основі все ж таки лежать цифрові технології, які використовують алгоритми, що прописані в доктрині договірного права, при цьому беручи до уваги загальні економічні концепції та тенденції ринку. До порівняння із звичайним договором, смарт-контракт запускає автоматично певні дії погоджені сторонами при виконанні певних умов. Смарт-контракти об'єднують протоколи з інтерфейсами користувачів, забезпечуючи формалізацію та безпеку взаємодій у комп'ютерних мережах. Їхня мета, цілі та принципи розробки ґрунтуються на нормах права, економічних теоріях та концепціях надійних і захищених протоколів. Варто провести порівняння між смарт-контрактами та звичними бізнес процесами, що базуються на укладанні традиційних письмових угод та контролі людей за виконанням їх умов. Завдяки технологіям блокчейн угоду можна захистити певними алгоритмами від порушень з боку учасників, а також виключити доступ зі сторони третіх осіб.

Смарт контракти можуть допомагати державі у різних галузях, зокрема сфері публічних закупівель. Технологія може автоматизувати торги, виконання контрактів та виплату платежів. Яскравим прикладом є місто Дубай в Об'єднаних Арабських Еміратах. Стратегія блокчейну Дубая має на меті зробити всі урядові документи цифровими до кінця 2025 року. Смарт контракти використовуються в закупівлях та реєстрації землі. Після прийняття заявки платіж автоматично виконується, коли умови контракту виконані, що зменшує корупцію та затримки. Об'єднані Арабські Емірати та місто прагнуть стати глобальним центром цифрових активів, включаючи криптоіндустрію, і працюють над залученням деяких найбільших фірм у цьому секторі та розробкою регулювання віртуальних активів. У 2017 році Земельний департамент Дубая запустив свою блокчейн-платформу, використовуючи базу даних для реєстрації договорів нерухомості, включаючи оренду та реєстрації, та пов'язуючи їх з обліковими записами комунальних та телекомунікаційних компаній [3].

Шведське управління реєстрації земельних ділянок, Lantmäteriet, було на передовій інтеграції технології блокчейн в операції з нерухомістю. З червня 2016 року Lantmäteriet у співпраці з компаніями Telia, ChromaWay та Kairos Future тестує способи реєстрації операцій з нерухомістю в блокчейні [4].

В Україні технологія блокчейн проходить пілотне тестування для підвищення ефективності та безпеки соціальних виплат та соціального забезпечення. Помітною є ініціатива Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), яке у співпраці з Фондом розвитку Stellar запустило систему виплати допомоги на основі блокчейну у грудні 2022 року. Ця система використовує мережу Stellar та стейблкоїн USD Coin (USDC) для доставки цифрових коштів безпосередньо до цифрових гаманців внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та інших постраждалих від війни осіб у таких містах, як Київ, Львів та Вінниця. Одержувачі можуть конвертувати свої цифрові кошти в місцеву валюту у понад 4500 пунктах прийому платежів MoneyGram по всій Україні або переказати їх на особисті банківські рахунки, що полегшує доступ до основних послуг, таких як харчування, медичне обслуговування та опалення [5]. Ця пілотна програма не лише пришвидшує доставку допомоги, але й забезпечує прозорість та підзвітність у процесі розподілу. Використовуючи незмінний реєстр блокчейну, система забезпечує повну відстежуваність коштів, зменшуючи ризик шахрайства та неправильного розподілу. Крім того, використання цифрових гаманців дозволяє бенефіціарам отримувати доступ до підтримки без необхідності використання традиційної банківської інфраструктури, що особливо корисно для тих, хто не має офіційного посвідчення особи або проживає в зонах конфлікту. Успіх цього пілотного проекту отримав визнання, а УВКБ ООН отримало нагороду «Найкращий проект з впливом» на Паризькому тижні блокчейну 2023 року за інноваційне використання блокчейну в гуманітарній допомозі [6].

Програма електронного резидентства Естонії є прикладом інтеграції технології блокчейн у державні послуги, пропонуючи безпечну та ефективну систему цифрової ідентифікації. Запущена у 2014 році, програма електронного резидентства надає мешканцям світу цифрове посвідчення особи, видане урядом, що дозволяє їм створювати та керувати компаніями, що базуються в ЄС, повністю онлайн. Це цифрове посвідчення особи забезпечує безпечну автентифікацію та юридично обов'язкові цифрові підписи, що дозволяє користувачам отримувати доступ до низки державних електронних послуг, включаючи подання податкової декларації та підписання документів, без необхідності фізичної присутності [7].

Мальта перебуває на передовій інтеграції технології блокчейн у свій державний сектор, особливо у сфері оподаткування. Уряд Мальти досліджував використання смарт-контрактів для автоматизації стягнення податку на додану вартість (ПДВ), особливо в таких секторах, як нерухомість та цифрові послуги. Записуючи транзакції в блокчейні, ці смарт-контракти можуть розраховувати та сплачувати ПДВ у режимі реального часу, зменшуючи адміністративні накладні витрати та мінімізуючи помилки. Такий підхід не лише оптимізує процес стягнення податків, але й підвищує прозорість та дотримання вимог, оскільки всі транзакції надійно реєструються та незмінні [8].

Технологія блокчейн в сфері публічного управління забезпечує підвищений рівень прозорості, безпеки та ефективності, забезпечуючи незмінні, перевірені цифрові реєстри для публічних записів, управління контрактами та ведення різного роду справ. Застосування технології дозволяє створення безпечних реєстрів власності, автоматизацію корпоративного управління за допомогою самовиконуваних смарт-контрактів, оцифрування послуг електронного урядування та забезпечення захищеної від несанкціонованого доступу документації для адміністративних та судових процесів. Технологія забезпечує децентралізований, захищений від несанкціонованого доступу реєстр, який можна використовувати для безпечного зберігання та управління критично важливими публічними записами, такими як свідоцтва про право власності, свідоцтва про громадянство, бізнес-ліцензії, дозволи та інші важливі документи. Забезпечуючи, щоб кожен запис мав позначку часу, був перевіреним та незмінним, блокчейн значно знижує ризик шахрайства, підробки або несанкціонованих

змін. Це створює вищий рівень довіри між громадянами та державними установами, оскільки люди можуть бути впевнені, що їхні записи є автентичними та не можуть бути підроблені. Крім того, використання блокчейну забезпечує прозорі та ефективні процеси перевірки, мінімізуючи бюрократичні затримки та адміністративні помилки. Це також забезпечує безпечний цифровий доступ, а це означає, що громадяни, підприємства та державні установи можуть швидко та надійно отримувати та обмінюватися важливими документами. Зрештою, реєстри на основі блокчейну підвищують підзвітність, оптимізують управління та зміцнюють загальну цілісність систем ведення публічного обліку. Хоча блокчейн пропонує такі переваги, як зниження витрат та збільшення рівня довіри громадян до державних послуг, широке впровадження технології в галузі публічного управління вимагає вирішення таких проблем, як високі витрати на впровадження, потреба в спеціалізованій інфраструктурі та розробка комплексного правового регулювання на рівні держави.

Технологія є корисною завдяки можливості укладання смарт-контрактів. «Розумні контракти» можуть автоматизувати адміністративні процеси шляхом самовиконання за умов виконання заздалегідь визначених умов, що спрощує завдання в таких сферах, як корпоративне управління та державні закупівлі. Смарт-контракти, що є самовиконуваними угодами з умовами, безпосередньо записаними в код, мають потенціал для значного покращення адміністративних процесів. Після виконання попередньо визначених умов ці контракти автоматично запускають дії без необхідності ручного втручання, забезпечуючи як ефективність, так і прозорість. У корпоративному управлінні розумні контракти можуть оптимізувати такі завдання, як голосування акціонерів, розподіл дивідендів, звітність про дотримання вимог та ведення обліку. Це зменшує обсяг паперової роботи, мінімізує ризик людських помилок та зміцнює довіру між зацікавленими сторонами, забезпечуючи перевірений та захищений від несанкціонованого доступу слід усіх транзакцій.

У державних закупівлях смарт-контракти можуть автоматизувати весь цикл – від оголошення тендерів та оцінки заявок до виконання контракту та виплати платежів. Вбудовуючи правила та критерії відповідності безпосередньо в код, уряди можуть зменшити корупційні ризики, усунути фаворитизм та забезпечити чесну конкуренцію. Платежі також можуть здійснюватися автоматично після виконання постачальником узгоджених зобов'язань, зменшуючи затримки та суперечки. У більш широкому сенсі, смарт-контракти сприяють зниженню витрат, швидшому прийняттю рішень та більшій підзвітності як у державному, так і в приватному секторах. Їх також можна інтегрувати із системами перевірки особи на основі блокчейну, цифровими підписами та реєстрами, що ще більше підвищить надійність адміністративних операцій.

Блокчейн може створити більш надійну та доступну екосистему для взаємодії громадян та органів державної влади, оптимізуючи та автоматизуючи процеси, пов'язані з державними послугами. Створюючи безпечну та прозору цифрову інфраструктуру, блокчейн надає громадянам доступ до державних послуг без зайвої бюрократії чи затримок. Наприклад, перевірка особи, голосування, сплата податків та видача ліцензій чи дозволів можуть бути спрощені завдяки захищеним від несанкціонованого доступу цифровим записам, що зменшує ризик шахрайства та корупції. Розумні контракти можуть додатково автоматизувати рутинні процедури, такі як поновлення документів або обробка заявок, гарантуючи, що ці дії виконуються автоматично після виконання певних умов. Більше того, децентралізований характер блокчейну сприяє інклюзивності, забезпечуючи рівний доступ до державних послуг незалежно від географічного розташування особи, соціально-економічного статусу чи рівня цифрової грамотності. Це не лише підвищує ефективність, але й зміцнює довіру між громадянами та державними установами, гарантуючи прозорість, підзвітність та цілісність даних.

Використання технології блокчейн у судових системах має потенціал докорінно змінити управління справами та обробку доказів. Блокчейн забезпечує безпечний, незмінний та прозорий реєстр усіх записів, гарантуючи, що після введення даних їх неможливо змінити або підробити. Ця функція особливо цінна для судових проваджень, де автентичність та цілісність доказів є критично важливими. Записуючи документи, свідчення та процесуальні дії в блокчейні, суди можуть гарантувати перевірений ланцюг зберігання для кожного доказу. Це мінімізує ризик підробки, маніпуляцій з даними або втрати важливих файлів. Крім того, можна усунути суперечки щодо того, яка версія документа є «правильною» чи «оригінальною», оскільки блокчейн додає позначки часу та перевіряє кожен запис. Крім того, блокчейн може оптимізувати судові робочі процеси, дозволяючи уповноваженим сторонам, таким як судді, адвокати, правоохоронні органи та сторони у справі, безпечно отримувати доступ до інформації, пов'язаної зі справою, у режимі реального часу. Це зменшує бюрократичні затримки, підвищує прозорість та збільшує довіру до судових установ. Зрештою, інтеграція блокчейну в управління судовими справами може призвести до швидшого вирішення справ, зменшення адміністративних витрат та зміцнення довіри громадськості до справедливості та доброчесності правової системи.

Сьогодні багато держав світу напрацьовують правову базу для регулювання криптоактивів, зокрема і смарт-контрактів. Це робиться для запобігання шахрайським діям та забезпечення прав власників відповідних активів. Україна теж не стоїть осторонь, 17 лютого 2022 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про віртуальні активи» (остання редакція від 15 листопада 2024 року), проте цей документ так і набув чинності. Цей нормативно-правовий акт регулює правовідносини, що виникають у зв'язку з оборотом віртуальних активів в Україні, визначає права та обов'язки учасників ринку віртуальних активів, засади державної політики у сфері обороту віртуальних активів [9]. А 3 вересня 2025 року Верховна Рада України в першому читанні підтримала законопроект 10225-д щодо легалізації ринку з віртуальних активів (криптовалюти) в Україні та визначення правил їх оподаткування. У тексті поданого до першого читання законодавці пропонують визначення віртуального активу, як особливого виду цифрового об'єкта (майна), який існує в електронній формі завдяки технології розподіленого реєстру (блокчейну). У законопроекті усі віртуальні активи ділять на три основні категорії:

- 1) токени з прив'язкою до активів
- 2) токени електронних грошей
- 3) інші токени, які не є токенами, передбаченими пунктами 1 і 2

Токен з прив'язкою до активів – це віртуальний актив, що не є токеном електронних грошей та передбачає підтримання своєї стабільної вартості шляхом прив'язки до вартості будь-кого іншого об'єкта цивільних прав або права на інший об'єкт цивільних прав чи їхнього поєднання, включаючи поєднання з однією чи декількома офіційними валютами чи поєднання декількох офіційних валют. Токен з прив'язкою до активів може посвідчувати право грошової вимоги або право вимоги на об'єкт цивільних прав або інші майнові права на об'єкт цивільних прав, до вартості яких він прив'язується [10].

Токен електронних грошей – це різновид віртуального активу, що передбачає підтримання своєї стабільної вартості шляхом прив'язки до вартості виключно однієї офіційної валюти [10].

Інші види віртуальних активів, що не належать до токенів з прив'язкою до активів та токенів електронних грошей, визначаються Регулятором у встановленому ним порядку відповідно до норм цього закону. Регулятора ринку віртуальних активів визначатиме Кабінет Міністрів України за погодженням з Національним Банком України.

Висновки Отже, технологія блокчейн демонструє значний потенціал та практичну цінність для застосування в галузі державного управління. Її децентралізований та верифікований характер забезпечує «єдине джерело достовірної інформації», що може суттєво підвищити довіру між громадянами та державними установами. Усуваючи розбіжності, часто спричинені фрагментованими базами даних або дублюванням записів у кількох установах, блокчейн забезпечує безпечний, прозорий та рівний доступ до інформації. Для громадян це означає підвищену впевненість у тому, що особисті записи, такі як документи, що посвідчують особу, або соціальні виплати, є автентичними та захищеними від маніпуляцій чи корупції. Для урядів блокчейн забезпечує ефективнішу координацію між установами, зменшує адміністративні суперечки та мінімізує ризик шахрайства. Зрештою, наявність незмінних та перевірених записів сприяє підзвітності, зміцнює демократичні процеси та закладає основу для більш відкритого та орієнтованого на громадян управління.

Автоматизація адміністративних завдань та оптимізація процесів, що забезпечуються блокчейном, ще більше підвищують ефективність. Зменшуючи ручне втручання, усуваючи повторювану паперову роботу та мінімізуючи людські помилки, ці рішення призводять до значної економії коштів як для урядів, так і для організацій. Автоматизація прискорює виконання адміністративних процедур, скорочуючи час очікування для громадян та бізнесу, а також покращуючи загальне надання послуг. У довгостроковій перспективі така оптимізація процесів сприяє більшій прозорості, підзвітності та довірі громадськості, оскільки адміністративні операції стають більш стандартизованими, передбачуваними та стійкими до маніпуляцій або затримок.

Властива незмінність записів блокчейну гарантує, що після введення інформації в систему її не можна змінити, видалити або підробити. Кожен запис має часову позначку та криптографічно захищений, що гарантує автентичність збережених даних. Як результат, блокчейн сприяє прозорості, запобігає шахрайській діяльності та зменшує ризик несанкціонованих змін. Для урядів, підприємств та приватних осіб це гарантує, що критично важливі записи, такі як фінансові операції, майнові права, юридичні контракти та документи, що посвідчують особу, залишаються захищеними від несанкціонованого втручання, тим самим підвищуючи як надійність даних, так і загальну цифрову безпеку.

Незважаючи на ці переваги, впровадження блокчейну в державному секторі стикається з кількома проблемами. Високі витрати на впровадження, включаючи розвиток інфраструктури, інтеграцію з існуючими ІТ-системами, навчання персоналу та довгострокове обслуговування, створюють

значні перешкоди, особливо для урядів з обмеженими бюджетами. Для регулювання застосувань блокчейну, особливо в таких сферах, як цифрові активи, смарт-контракти та захист даних, необхідна комплексна та узгоджена правова база. Без єдиних правил та міжнародно узгоджених стандартів уряди можуть зіткнутися з правовою невизначеністю та труднощами у забезпеченні відповідності, а транскордонна сумісність може бути ускладнена.

Також необхідно подолати технічні перешкоди. Успішне впровадження вимагає розвиненої інфраструктури, надійних заходів кібербезпеки та адміністративної готовності до впровадження інноваційних рішень. Багатьом державним установам бракує кваліфікованої робочої сили, цифрової грамотності або технічних знань, необхідних для ефективного управління блокчейн-системами. Крім того, питання масштабованості, споживання енергії та сумісності систем залишаються нагальними викликами для впровадження на національному рівні.

Інституційний опір швидким змінам ще більше ускладнює впровадження. Встановлені бюрократичні структури, культурні бар'єри та страх порушення існуючих робочих процесів часто уповільнюють інновації. Переконавання державних службовців, політиків та громадян у прийнятті рішень на основі блокчейну вимагає інформаційних кампаній, пілотних проектів та переконливих доказів підвищення ефективності.

Нарешті, хоча блокчейн підвищує прозорість, він викликає важливі занепокоєння щодо конфіденційності даних та дотримання законів про захист даних. Досягнення належного балансу між відкритістю та конфіденційністю є особливо складним під час обробки конфіденційної інформації громадян, судових записів або медичних даних.

На завершення, блокчейн є трансформаційним інструментом для державного управління, що забезпечує підвищену довіру, ефективність та підзвітність. Однак, його успішна інтеграція вимагає ретельного врахування фінансових, правових, технічних та соціальних факторів, а також цілеспрямованих стратегій для подолання інституційної інерції та захисту конфіденційності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Звягінцева О. Блокчейн: що це за технологія та як вона змінює суцільний бізнес. Kyivstar Business Hub. URL: <https://hub.kyivstar.ua/articles/blokchejn-shho-cze-za-tehnologiya-ta-yak-vona-zminyuye-suchasnij-biznes>.
2. Nick Szabo. Smart contracts. URL: <https://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart.contracts.html>.
3. Federico Maccioni. Dubai developer DAMAC signs \$1 bln deal with blockchain platform MANTRA. Reuters. 2025. URL: https://www.reuters.com/technology/dubai-developer-damac-signs-1-bln-deal-with-blockchain-platform-mantra-2025-01-09/?utm_source=chatgpt.com.
4. Distributed. Swedish Mapping Authority Pioneering Blockchain-Based Real Estate Sales. Nasdaq. 2018. URL: https://www.nasdaq.com/articles/swedish-mapping-authority-pioneering-blockchain-based-real-estate-sales-2018-03-15?utm_source=chatgpt.com.
5. The United Nations Refugee agency (UNHCR). UNHCR launches pilot Cash-Based Intervention Using Blockchain Technology for Humanitarian Payments to People Displaced and Impacted by the War in Ukraine. 2022. URL: https://www.unhcr.org/ua/en/news/unhcr-launches-pilot-cash-based-intervention-using-blockchain-technology-humanitarian-payments?utm_source=chatgpt.com.
6. The United Nations Refugee agency (UNHCR). UNHCR wins award for innovative use of blockchain solutions to provide cash to forcibly displaced in Ukraine. 2023. URL: https://www.unhcr.org/us/news/press-releases/unhcr-wins-award-innovative-use-blockchain-solutions-provide-cash-forcibly?utm_source=chatgpt.com.
7. E-residency. E-Estonia. URL: https://e-estonia.com/solutions/estonian-e-identity/e-residency/?utm_source=chatgpt.com.
8. GSB Group. Is a Blockchain Solution for Malta's Taxation System farfetched?. 2018. URL: https://www.csbgroupp.com/articles/is-a-blockchain-solution-for-maltas-taxation-system-farfetched/?utm_source=chatgpt.com.
9. Про віртуальні активи: Закон України від 15.11.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20#Text>.
10. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо врегулювання обороту віртуальних активів в Україні. Проект закону від 24.04.2025. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56271>.
11. De Filippi, P., & Wright, A. Blockchain and the law: The rule of code. Harvard University Press. 2018. URL: <https://www.hup.harvard.edu/books/9780674241596>.
12. Schneier, B. Click here to kill everybody: Security and survival in a hyper-connected world. W.W. Norton & Company. 2019.

13. Graglia, J.M., & Mellon, C. Blockchain and property in 2018: At the end of the beginning. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*. 2018. URL: <https://direct.mit.edu/itgg/article/12/1-2/90/9843/Blockchain-and-Property-in-2018-At-the-End-of-the>.
14. Ølnes, S., Ubacht, J., & Janssen, M. Blockchain in government: Benefits and implications of distributed ledger technology for information sharing. *Government Information Quarterly*. 2017. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X17303155?via%3Dihub>.
15. Voshmgir, S. *Token economy: How the Web3 reinvents the Internet*. Token Kitchen. 2020.
16. Szabo, N. Formalizing and securing relationships on public networks. *First Monday*. 1997. URL: <https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/548>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.37>

ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ НАСЛІДКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ГАБАРИТНО-ВАГОВОГО КОНТРОЛЮ

Настюк В.Я.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0003-4977-4181*

Настюк В.Я. Фінансово-правові наслідки адміністративних правопорушень у сфері габаритно-вагового контролю.

У статті комплексно досліджено фінансово-правові наслідки адміністративних правопорушень у сфері габаритно-вагового контролю (ГВК), які становлять міждисциплінарний феномен на межі адміністративного та фінансового права. Акцент зроблено на розкритті теоретико-правових основ адміністративної відповідальності у зазначеній сфері, з урахуванням специфіки публічно-правового регулювання транспортної діяльності та пріоритету превентивної функції контролю. Проаналізовано фінансово-правові наслідки адміністративних правопорушень у сфері ГВК через призму податкового права дозволяє сформулювати підстави для нової парадигми правового регулювання, в якій адміністративна відповідальність набуває рис фіскального інструменту з ознаками податкового зобов'язання. Визначено, що фінансово-правова природа відповідальності за такі правопорушення поєднує в собі каральні, компенсційні та стимулюючі елементи, що відрізняє її від класичних форм адміністративної відповідальності. Автором обґрунтовано теоретичні підходи до визначення фінансово-правових наслідків таких деліктів, включно з бюджетною, майново-компенсаційною, штрафною та процесуально-платіжною складовими. Запропоновано авторське визначення фінансово-правових наслідків адміністративних правопорушень у сфері ГВК як юридично значущих, публічно-примусових наслідків майнового характеру, що виникають у результаті порушення законодавства про габаритно-вагові норми та спрямовані на компенсацію шкоди дорожній інфраструктурі, поповнення бюджетів та реалізацію функції державного контролю. Стаття також аналізує нормативно-правові засади регулювання відповідної категорії наслідків. Значну увагу приділено організаційно-правовим механізмам реалізації фінансово-правових наслідків. У межах порівняльного аналізу представлено закордонний досвід Німеччини, Польщі Франції в яких акцент зроблено на цифровізацію процедур, використання автоматизованих систем WIM, запровадження диференційованих тарифів та ефективний контроль на міжрегіональному рівні. На основі виявлених проблем, обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства та правозастосовної практики в Україні.

Ключові слова: габаритно-ваговий контроль, адміністративна відповідальність, фінансово-правові наслідки, плата за проїзд, штраф, WIM-система, метрологічна придатність, дорожній фонд, адміністративне право.

Nastyuk V.Ya. Financial and legal consequences of administrative offenses in the field of dimensional and weight control.

The article comprehensively examines the financial and legal consequences of administrative offenses in the field of dimensional and weight control (DWC), which constitute an interdisciplinary phenomenon on the border of administrative and financial law. The emphasis is on revealing the theoretical and legal foundations of administrative liability in this area, taking into account the specifics of public law regulation of transport activities and the priority of the preventive function of control. The analysis of the financial and legal consequences of administrative offenses in the field of DWC through the prism of tax law allows us to formulate the grounds for a new paradigm of legal regulation, in which administrative liability acquires the features of a fiscal instrument with signs of a tax obligation. It is determined that the financial and legal nature of liability for such offenses combines punitive, compensatory and incentive elements, which distinguishes it from classical forms of administrative liability. The author substantiates theoretical approaches to determining the financial and legal consequences of such torts, including budgetary, property-compensatory, penalty and procedural-payment components. The author's definition of the financial and legal consequences of administrative offenses in the

field of DWC is proposed as legally significant, publicly coercive consequences of a property nature that arise as a result of violating the legislation on overall and weight standards and are aimed at compensating for damage to road infrastructure, replenishing budgets and implementing the function of state control. The article also analyzes the regulatory and legal principles of regulating the relevant category of consequences. Considerable attention is paid to the organizational and legal mechanisms for implementing financial and legal consequences. Within the framework of the comparative analysis, the foreign experience of Germany, Poland and France is presented, in which the emphasis is placed on the digitalization of procedures, the use of automated WIM systems, the introduction of differentiated tariffs and effective control at the interregional level. Based on the identified problems, proposals are substantiated to improve legislation and law enforcement practice in Ukraine.

Key words: dimensional and weight control, administrative liability, financial and legal consequences, toll, fine, WIM system, metrological suitability, road fund, administrative law.

Постановка проблеми. В умовах модернізації публічного управління транспортною інфраструктурою України, ГВК виступає одним із ключових інструментів забезпечення безпеки дорожнього руху, збереження автомобільних доріг та контролю за виконанням перевізниками встановлених обмежень. Порушення правил ГВК, що класифікуються як адміністративні правопорушення, породжують не лише адміністративно-деліктні наслідки, а й тягнуть за собою несприятливі фінансово-правові обов'язки, спрямовані на компенсацію заподіяної шкоди, поповнення бюджету та забезпечення економічної ефективності регулювання у сфері автотранспорту. Водночас, у вітчизняній науці адміністративного та фінансового права досі не сформовано єдиної концепції розуміння природи цих наслідків, їх класифікації, механізмів реалізації та правової регламентації.

Актуальність теми зумовлена низкою проблем. Насамперед, в українському законодавстві відсутнє чітке нормативне закріплення самого поняття фінансово-правових наслідків адміністративних правопорушень, що унеможливує їх уніфіковане застосування та ускладнює правозастосовну практику. Практичне застосування фінансових санкцій, пов'язаних із перевищенням вагових або габаритних норм, часто набуває фіскального характеру, без належної правової диференціації, оцінки вини чи заподіяної шкоди. Крім того, відсутність єдиної системи обліку правопорушень, недостатня цифровізація процедур, дублювання повноважень між суб'єктами контролю та недосконалість механізмів адміністративного оскарження - усе це створює значні бар'єри для ефективної реалізації публічно-фінансової відповідальності.

Проблемним залишається і питання організаційно-правового забезпечення реалізації таких наслідків, зокрема, компетенції Укртрансбезпеки, Держказначейства, судових органів та інших суб'єктів взаємодії не завжди чітко визначені у чинному законодавстві, а їхня координація потребує посилення на інституційному рівні. Додаткові ускладнення виникають через фрагментарність нормативного регулювання - відсутність спеціального законодавчого акту, який би цілісно врегулював фінансово-правові наслідки адміністративних правопорушень у сфері ГВК.

Отже, існує нагальна потреба в комплексному науковому аналізі цієї проблематики, з метою формування теоретичних засад, уніфікації понять, вироблення концептуального підходу до кваліфікації правопорушень і впровадження ефективного механізму їх правової реалізації в межах публічного адміністрування. Особливого значення набуває також вивчення зарубіжного досвіду, зокрема країн ЄС, де сформовано цифрові моделі обліку та сплати санкцій, а також інтегровано реєстрові та бюджетні механізми для адресного перерозподілу фінансових надходжень від адміністративних правопорушень.

Мета дослідження - комплексне дослідження фінансово-правових наслідків адміністративних правопорушень у сфері габаритно-вагового контролю через виявлення їх теоретико-правової природи, класифікаційних ознак, нормативно-правових засад, механізмів реалізації та шляхів удосконалення у національному й зарубіжному правовому контексті.

Стан опрацювання проблематики. Питання фінансово-правових наслідків адміністративних правопорушень у сфері ГВК знаходиться на перетині декількох галузей юридичної науки - адміністративного, фінансового та транспортного права, а також адміністративно-деліктного та інформаційного регулювання. Незважаючи на зростання наукового інтересу до проблем адміністративної відповідальності у сфері безпеки дорожнього руху та державного контролю за перевезеннями, комплексних досліджень, присвячених саме фінансово-правовим аспектам відповідальності у сфері ГВК, в українській юридичній науці наразі обмаль.

Актуальні питання організації ГВК, повноважень Укртрансбезпеки, технічного забезпечення систем Weigh-in-Motion, а також цифровізації процедур фіксації правопорушень висвітлюються у працях таких науковців, як: О.Ф. Андрійко, А.В. Бойко, Г.М. Зайкіна, В.В. Мартиновський, Ю.С. Проць, В.С. Політанський, І.М. Проць, Р.В. Шаповал, однак більшість з них зосереджена на загальних

питаннях державного контролю в галузі транспорту або адміністративної відповідальності як такої. Водночас, проблематика правової природи фінансових наслідків, класифікація правопорушень, що спричиняють такі наслідки, а також механізми реалізації адміністративно-фінансової відповідальності залишаються фрагментарно опрацьованими.

Зокрема, недостатньо уваги приділяється дослідженню фінансово-правової сутності штрафів у сфері ГВК, їх правовому режиму як форм обов'язкових публічних платежів, порядку їх бюджетного зарахування, а також контролю за повнотою та своєчасністю надходжень. Дискусійним залишається і питання правової кваліфікації фінансово-правових наслідків у сфері ГВК: чи є вони класичним адміністративним стягненням, чи особливим публічним фінансовим інструментом відшкодування шкоди.

Отже, сучасний рівень наукової розробки проблематики свідчить про потребу в поглибленому теоретико-методологічному аналізі фінансово-правових наслідків адміністративних правопорушень у сфері габаритно-вагового контролю, що передбачає одночасний облік норм адміністративного, фінансового та транспортного права, а також практичних викликів, пов'язаних із цифровізацією та євроінтеграційними зобов'язаннями України у сфері вантажних перевезень.

Виклад основного матеріалу. Формування ефективного механізму притягнення до відповідальності у сфері ГВК вимагає не лише уточнення правових підстав адміністративної відповідальності, але й глибокого осмислення фінансово-правових наслідків таких порушень. Адже йдеться не лише про застосування санкції у вигляді штрафу, а й про вплив на публічні фінанси, збалансованість бюджету, фінансування дорожнього господарства та зменшення обсягу шкоди, завданої перевантаженим транспортом. Саме тому, з огляду на актуалізацію проблеми недотримання габаритно-вагових обмежень у транспортній сфері України, постає потреба у ґрунтовному осмисленні не лише адміністративно-правового, а й фінансово-правового виміру відповідальності за такі порушення. Систематизація фінансових наслідків правопорушень у сфері ГВК дозволяє не тільки забезпечити ефективне правозастосування, але й напрацювати чіткі критерії для обґрунтованого стягнення шкоди, компенсації та превенції бюджетних втрат.

У загальному розумінні, ГВК - це «вузол» перетину інтересів безпеки дорожнього руху, збереження дорожньої інфраструктури, а також добросовісної конкуренції на ринку перевезень. Адміністративні правопорушення у сфері ГВК складають специфічний сегмент деліктного масиву транспортного права, вони одночасно мають регулятивний вимір (забезпечення режимо- і процедурності перевезень) та фіскально-превентивний (штрафи, плата за проїзд при перевищенні, заборона подальшого руху), що зумовлює безпосередній зв'язок із фінансово-правовими наслідками.

Крім того, ГВК - це не лише технічний інструмент безпеки руху, а й фінансово-правовий механізм захисту дорожньої інфраструктури. Від правильної юридичної кваліфікації кожного з цих платежів залежить не лише процедура притягнення та доведення, а й бюджетно-правовий режим надходжень, мета їх використання й вимоги до доказів (зокрема метрологічні) [1, с. 204].

З позиції податкового права, основоположним є поняття обов'язкового публічного платежу як грошового зобов'язання, що виникає у зв'язку із законом, має чітке цільове призначення, адресоване державі, та реалізується через механізми податкового адміністрування. Аналізуючи фінансово-правові наслідки адміністративних правопорушень у сфері ГВК, можна виявити низку ознак, тотожних податковим зобов'язанням: вони мають примусовий характер, справляються в грошовій формі, зараховуються до державного бюджету, реалізуються під контролем уповноважених органів, а також підлягають обліку, стягненню і звітності. У цьому сенсі штраф за перевищення вагових чи габаритних норм виконує функцію не лише покарання, але й фіскальну функцію, подібно до податкового платежу він сприяє наповненню бюджету та фінансуванню відновлення інфраструктури [2, с. 55].

У контексті податково-правового аналізу важливо також акцентувати на принципі правової визначеності, який вимагає, щоб зобов'язання громадян і юридичних осіб перед державою були передбачуваними, однозначними та не дискримінаційними. Із цієї точки зору, доцільним виглядає поступова гармонізація процедур реалізації фінансово-правових наслідків адміністративних правопорушень у сфері ГВК із загальними принципами податкового адміністрування.

У свою чергу, в теорії фінансового права під фінансово-правовими наслідками розуміють юридично значущі зміни у сфері публічних фінансів, які настають у результаті вчинення правопорушення. Такі наслідки не обмежуються лише сплатою штрафу, а охоплюють ширший спектр явищ, від фіскальних втрат до порушення бюджетного планування та компенсаційних витрат держави.

У сфері ГВК це проявляється у таких наслідках: а) зменшення ресурсу дорожнього покриття, що тягне додаткові витрати на ремонт; б) зниження ефективності бюджетного планування, оскільки шкода від перевантажень часто не прогнозується; в) втрати від ненадходження штрафних сум через недосконалість процедури притягнення до відповідальності; г) формування нових фінансових зобов'язань держави, пов'язаних із компенсацією збитків.

Фінансово-правову природу відповідальності варто аналізувати з позиції публічного права, де фінансова відповідальність постає як один із механізмів реалізації фіскальної функції держави, що спрямована на охорону публічних фінансових інтересів. У сфері ГВК це проявляється через механізм накладення штрафних санкцій, а також пов'язаних із цим процедур бюджетного обліку, відшкодування шкоди та запобігання фінансових порушень.

Фінансово-правова відповідальність має низку відмінних рис: а) вона ґрунтується на публічному інтересі, зокрема охороні бюджету; б) виникає не лише за шкоду, а й за сам факт порушення; в) реалізується через бюджетно-податкові та контрольно-наглядові механізми.

Тоді, як адміністративна відповідальність за порушення габаритно-вагових норм регламентується ст. 132-1 КУпАП [3], однак саме стягнення штрафів і спрямування їх до бюджету має чітко виражену фінансово-правову природу. Такий штраф є формою негативного майнового стимулу, а не лише квазікримінальним заходом покарання.

Виходячи з вітчизняної наукової думки та практики ЄС, на нашу думку основним критеріями класифікації адміністративних правопорушень у сфері ГВК які мають несприятливі фінансові наслідки для правопорушника, можуть бути:

1. За характером правопорушення: а) формальні правопорушення - полягають у порушенні встановлених процедур (непред'явлення документів, невиконання вимоги про зупинку, відмова від проходження зважування тощо). Попри мінімальну шкоду, вони тягнуть за собою штрафні санкції, які є прямими фінансовими втратами для порушника; б) матеріальні правопорушення - пов'язані з перевищенням нормативних показників (маса, навантаження на вісь, габарити), що спричиняє шкоду дорожньому покриттю та потребує відшкодування. У цьому випадку фінансові наслідки для порушника включають штраф, компенсацію шкоди (за ст. 132-1 КУпАП), а також можливі втрати через простої та зупинення транспортного засобу.

2. За формою фіксації: а) ручне фіксування (традиційне) – правопорушення встановлюється інспектором Укртрансбезпеки. Практика показує вищу ймовірність оспорення таких протоколів, що впливає на розмір і неминучість фінансових наслідків; б) автоматизоване фіксування (WiM-системи): – передбачає негайну генерацію постанови без участі інспектора, що практично унеможлиблює уникнення відповідальності. Фінансові наслідки у цьому випадку стають прямими і невідворотними, а також сприяють прискоренню надходжень до бюджету.

3. За ступенем фінансового впливу: а) мінімальні наслідки – штраф без додаткових витрат. Це переважно правопорушення, пов'язані з порушенням процедури, незначним перевищенням; б) обтяжені фінансові наслідки – сукупність штрафу, обов'язку компенсувати шкоду, а іноді й конфіскації доходу або зупинення господарської діяльності.

4. За типом суб'єкта відповідальності: а) фізичні особи (водії) – несуть особисту відповідальність із власних коштів, що особливо болісно для водіїв-фізосіб-підприємців; б) юридичні особи (перевізники) – відшкодовують шкоду з рахунку підприємства, але також можуть втратити ліцензію або тендерні контракти; в) посередники (експедитори, орендодавці) – за певних умов несуть солідарну відповідальність, якщо не було забезпечено контроль вантажу.

5. За юридичними наслідками: а) зворотні фінансові наслідки – у випадках, коли постанову можна оскаржити, а штраф анулювати (наприклад, доведено збій у роботі WiM); б) незворотні наслідки – коли після оплати штрафу фінансове навантаження вже не підлягає поверненню. Особливо це стосується компенсаційних виплат, які відшкодовуються в межах цивільно-правових позовів з боку держави.

На нашу думку, адміністративні правопорушення у сфері ГВК, які тягнуть несприятливі фінансові наслідки, потребують деталізованої класифікації, що враховує як правову природу порушення, так і форму реалізації відповідальності. Така класифікація має важливе значення як для оптимізації системи притягнення до відповідальності, так і для модернізації правозастосовної практики в умовах цифровізації адміністративного процесу. Крім того, це створює підґрунтя для вдосконалення нормативної регламентації, зокрема у частині уніфікації штрафів, порядку їх стягнення, компенсаційної моделі збитків та використання отриманих коштів у дорожньому фонді.

Саме тому, ми вважаємо, що фінансово-правові наслідки адміністративних правопорушень у сфері ГВК – це встановлений у межах належної адміністративної процедури комплекс несприятливих публічно-майнових обов'язків, який породжується фактом протиправного перевищення нормативів маси, осьових навантажень, габаритів чи порушенням дозвільного режиму та функціонально спрямований на поєднання превенції (стримування недоброчесної поведінки) з відновленням публічних фінансів і ресурсів дорожньої інфраструктури. Дійсність і межі такого обов'язку умовлені належним доказуванням, пропорційністю адміністративного акта й цільовим бюджетним режимом надходжень.

Проте ми вважаємо, що фінансово-правові наслідки у сфері ГВК не зводяться виключно до адміністративного штрафу, а охоплює значно ширший структурно-функціональний комплекс грошових обов'язків, що мають різну правову природу, мету та механізми реалізації.

На нашу думку, основними структурними елементами такого комплексу є: 1. Адміністративний штраф – передбачений статтею 132-1 КУпАП, застосовується за факт порушення вагових або габаритних норм. Штраф є каральною формою відповідальності з фіксованим розміром, що змінюється залежно від типу транспортного засобу та рівня перевищення [3]; 2. Плата за проїзд з перевищенням нормативів – встановлена ст. 60 Закону України «Про автомобільний транспорт» [5] та регулюється Порядком, затвердженим постановою КМУ № 879 від 27.06.2007 р. [9]. Плата розраховується за формулою, враховує рівень перевищення та кілометраж, і має компенсаційний характер; 3. Витрати примусового виконання - у разі несплати штрафу або плати за проїзд добровільно, сума підлягає стягненню в порядку примусового виконання, з відповідними витратами; 4. Пеня або інші фінансові санкції - у випадках прострочення сплати, можливе нарахування пені або штрафних санкцій у сфері фінансового контролю, відповідно до законодавства про фінансову відповідальність суб'єктів господарювання; 5. Фінансове блокування або обмеження дії дозвільних документів - у перспективі, в рамках цифровізації адміністративних послуг, до структури наслідків можна буде віднести елементи фінансового впливу непрямого характеру, наприклад, автоматичне блокування дозволів на перевезення, доступ до тендерів тощо.

Що стосується питання, нормативно-правових засад регулювання фінансово-правових наслідків адміністративних правопорушень у сфері ГВК в Україні то в першу чергу варто відзначити, що такі наслідки відображають системну взаємодію кількох масивів публічного права: а) адміністративного (делікт і провадження); б) фінансового (бюджетні режими та публічні грошові обов'язки); в) техніко-метрологічного (допустимість доказів вимірювань). Нормативну архітектуру становлять КУпАП (штрафи), спеціальні транспортні акти (правила руху великовагових/великогабаритних ТЗ та дозвільні процедури), підзаконні порядки (ГВК і автоматична фіксація), бюджетні норми щодо Державного дорожнього фонду (ДДФ) та метрологічні вимоги (як умова легітимності фінансових нарахувань) [4].

До системоутворювальних джерел належать, КУпАП (зокрема ст. 132-1, яка встановлює відповідальність за порушення правил проїзду великовагових та великогабаритних ТЗ) [3], Закон України «Про автомобільний транспорт» [5], а також Закон «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» [6]. У цій площині фінансова відповідальність - це не лише штраф (каральний платіж до бюджету), але й компенсаційні платежі за перевищення нормативів, пов'язані із ГВК.

Крім того, рух великовагових/великогабаритних транспортних засобів регулюється Правилами проїзду великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами, затвердженими постановою КМУ від 18.01.2001 № 30 (встановлюють умови руху, обмеження швидкості, часові інтервали, особливості дозволу) [7]. Поза дозволом або з перевищенням нормативів застосовуються заходи припинення й фінансові наслідки відповідно до підзаконних порядків. Додатково, з 2023 р. діє Порядок супроводження (КМУ № 513 від 19.05.2023), який визначає процедуру доставлення ТЗ з ознаками порушення до найближчого пункту зважування і тимчасову заборону подальшого руху до усунення ризиків [8].

Ключовим підзаконним актом є постанова КМУ від 27.06.2007 № 879 «Про заходи щодо збереження автомобільних доріг», якою затверджено Порядок здійснення ГВК і формульний підхід до плати за проїзд при перевищенні нормативів (у євро-еквіваленті з коефіцієнтами за порушення) [9]. Ця плата має компенсаційну природу (відшкодування додаткового зношення дороги), що концептуально відрізняє її від штрафу за КУпАП. Нархування плати оформлюється актом/довідкою ГВК та розрахунком, який стає первинним фінансовим документом у відносинах із державою.

Постанова КМУ від 27.12.2019 № 1174 встановлює Порядок автоматичної фіксації порушень у сфері безпеки на автомобільному транспорті (у т.ч. параметрів маси/габаритів), визначає поняття автоматичного пункту ГВК, вимоги до даних та процедури притягнення [10]. Саме дані WIM можуть бути використані як докази для винесення постанови про накладення штрафу (КУпАП) та/або для нарахування плати за проїзд (відповідно Порядку № 879), але за умови відповідності вимірювальних засобів законодавчо регульованій метрології.

Бюджетний кодекс України (ст. 24-2) створює Державний дорожній фонд у складі спеціального фонду держбюджету [11]. До джерел цього фонду зараховуються, зокрема, надходження, прямо визначені спеціальними законами й актами уряду, включно з платою за проїзд та частиною адмін-госп. штрафів, передбачених у ст. 60 Закону «Про автомобільний транспорт». Каральні штрафи за КУпАП за загальним правилом формують доходи бюджету як кошти від санкцій, тоді як компенсаційні платежі прямують до ДДФ, що відбиває відшкодувальну природу цих надходжень і забезпечує їх цільове використання на дороги.

Будь-яке фінансове стягнення, що спирається на вимірювання (вага, навантаження на вісь), вимагає метрологічної придатності засобів і процедур відповідно Закону України «Про метрологію та метрологічну діяльність» (№ 1314-VII) [12] і Технічний регламент засобів вимірювальної техніки (КМУ № 163 від 24.02.2016) встановлюють обов'язкові вимоги до засобів вимірювань і їх оцінки відповідності [13]. На рівні міжнародних рекомендацій орієнтиром є OIML R 134-1:2006 щодо систем зважування в русі (WIM), яка визначає класи точності, вимоги до друку результатів, калібрування й верифікації [14]. Недотримання метрологічних вимог ставить під сумнів допустимість доказів та, відповідно, законність фінансових наслідків (штраф/плата).

Варто відзначити, що судова практика послідовно розмежує штраф (каральний платіж) та плату за проїзд (компенсаційний платіж). Верховний Суд у низці постанов вказує, що плата за проїзд не є штрафною санкцією, а становить суму відшкодування матеріальних збитків державі через руйнування дорожнього покриття. При цьому юрисдикція спорів про її стягнення визначається за суб'єктом складом (господарська чи цивільна) [15]. Це має прямі фінансово-правові наслідки: поєднання штрафу (КУпАП) і компенсації (плата) не порушує принцип *ne bis in idem* (означає заборону повторного притягнення до юридичної відповідальності або покарання особи двічі за одне й те саме правопорушення), адже йдеться про різну правову природу платежів.

У свою чергу, ЄС встановлює рамкові вимоги до максимальних вагових і габаритних параметрів (Директива 96/53/ЄС) [16] та до технічних придорожніх інспекцій (Директива 2014/47/EU) [17]. Для національного права це означає, що обмеження та контроль повинні бути ризик-орієнтованими, з належною фіксацією, а фінансові наслідки пропорційними та прозорими. Українські Порядки № 879 і № 1174 концептуально узгоджуються з цими засадами (обмеження/дозвіл, автоматична фіксація, незалежність інспекції, електронні дані).

Також варто відзначити, що фіксація правопорушення (акти ГВК/дані WIM), прийняття адміністративного акта (постанова у справі про адмінправопорушення) та розрахунок плати за проїзд, це різні юридичні дії з відмінними процесуальними передумовами. На них поширюються: вимоги Закону «Про адміністративну процедуру» [18] (якість адміністративного акта, мотивованість, пропорційність, належне повідомлення) і КУпАП (строки, докази, зміст постанови). Водночас Порядок супроводження № 513 деталізує тимчасові обмеження руху до зважування (не більше 50 км до пункту), що мінімізує ризик ухилення та підсилює доказову базу для фінансових рішень.

Узагальнюючи, нормативно-правові засади регулювання фінансово-правових наслідків правопорушень у сфері ГВК в Україні вибудовані як цілісна, але багаторівнева система, у якій поєднуються каральні (адміністративні та адміністративно-господарські штрафи) і компенсаційні (плата за проїзд) інструменти, що різняться правовою природою, підставами виникнення, процедурою застосування та бюджетним режимом зарахування коштів. Її «каркас» формують КУпАП і Закон «Про автомобільний транспорт», деталізовані підзаконними актами Кабінету Міністрів, тоді як Бюджетний кодекс України через Державний дорожній фонд забезпечує цільове використання компенсаційних надходжень на дорожню інфраструктуру. Легітимність фінансових рішень визначається не лише матеріальними ознаками складів, а й дотриманням процедурних гарантій адміністративного процесу (законність, пропорційність, мотивованість, належне повідомлення) та метрологічною придатністю вимірювань (WIM, сертифікація і перевірка ЗВТ), без чого дані не набувають доказового статусу. Гармонізаційний вектор задають стандарти ЄС (96/53/ЄС; 2014/47/EU), що орієнтують на ризик-орієнтований контроль і недискримінаційність санкцій, і в цьому ключі українська модель уже демонструє концептуальну сумісність. Водночас практична ефективність системи залежить від усунення термінологічних розривів між «штрафом» і «платою/відшкодуванням», стандартизації розрахункових документів, повної е-інтеграції даних WIM із реєстрами дозволів та казначейськими сервісами й подальшого уніфікування підзаконних процедур. Загалом можна сказати, що наявна конструкція забезпечує баланс превенції та відновлення публічних фінансів, а її подальше вдосконалення має концентруватися на підвищенні доказової якості, бюджетній прозорості й узгодженості з *acquis* ЄС.

Що стосується питання організаційно-правових механізмів реалізації фінансово-правових наслідків адміністративних правопорушень у сфері ГВК, то вони становлять собою цілісну систему узгоджених дій уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, що спрямована на притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності та стягнення передбачених законодавством фінансових санкцій і компенсацій. Цей механізм поєднує адміністративно-процедурні, контрольні, виконавчі та бюджетно-фінансові елементи, що забезпечують матеріалізацію публічного інтересу у сфері охорони транспортної інфраструктури.

Його сутність полягає в реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень органів виконавчої влади, зокрема Укртрансбезпеки, а також у процедурному супроводі таких повноважень у межах чинного законодавства (Кодексу України про адміністративні правопорушення, Бюджетно-

го кодексу України, Закону України «Про автомобільний транспорт», ряду постанов КМУ, наказів міністерств тощо). Важливо, що цей механізм набуває комплексного характеру лише у випадку забезпечення взаємодії правових і технічних складових, таких як функціонування системи автоматичного зважування в русі (Weigh-in-Motion - WiM), збирання цифрових доказів, сертифікація засобів вимірювальної техніки, ведення реєстрів порушень, а також процедур оскарження та виконання рішень.

Ключовим органом, уповноваженим на виявлення, фіксацію та оформлення матеріалів щодо адміністративних правопорушень у сфері ГВК, є Укртрансбезпека, що діє відповідно до Положення, затвердженого постановою КМУ № 103 від 11.02.2015 року [19]. Вона здійснює як безпосередній контроль на стаціонарних та мобільних комплексах, так і опосередковану перевірку даних, зібраних системами автоматичного зважування WiM, відповідно до постанови КМУ № 1174 від 27.10.2021 року.

Водночас процес притягнення до відповідальності не замикається на одному органі, залучаються й інші суб'єкти, зокрема: 1) Міністерство інфраструктури України, як центральний орган виконавчої влади у сфері транспорту; 2) Міністерство внутрішніх справ – у разі фіксації порушень, які мають ознаки кримінального чи змішаного правопорушення [20, с. 371]; 3) Міністерство юстиції України, зокрема органи державної виконавчої служби – при примусовому виконанні постанов про стягнення штрафів і компенсацій; 4) Казначейська служба України – як адміністратор зарахування штрафних сум і платежів до відповідного бюджету [21, с. 39]. Така багаторівнева структура вимагає чіткої організаційної координації, яка має реалізовуватися через міжвідомчі протоколи, автоматизовані системи передачі інформації (API, e-сервіси), уніфіковані бланки адмінматеріалів та інтегровані цифрові реєстри.

Крім того, організаційно-правовий механізм реалізації фінансово-правових наслідків адміністративних проступків у сфері ГВК охоплює низку взаємопов'язаних етапів, зокрема: 1) Виявлення та фіксація правопорушення – шляхом мобільного або автоматичного (WiM) зважування, результат якого підлягає метрологічному контролю (сертифікація та повірка ЗВТ); 2) Оформлення матеріалів справи – уповноваженою посадовою особою, яка складає протокол про адміністративне правопорушення (якщо порушення фіксується без участі автоматизованих систем) або формує електронну справу (якщо мова про автоматичне виявлення); 3) Винесення постанови про накладення стягнення або застосування компенсаційної плати – у межах компетенції суб'єкта владних повноважень; 4) Добровільна або примусова сплата штрафу/плати – у строк, визначений законодавством (зокрема 10-денний строк для добровільної сплати зі знижкою 50 %); 5) Зарахування коштів до бюджету, загального фонду (штраф) або спеціального дорожнього фонду (плата за перевищення ГВН); 6) Оскарження рішення – в адміністративному або судовому порядку, відповідно до норм Закону України «Про звернення громадян» та КАС України. Кожен із вказаних етапів пов'язаний з конкретним юридичним фактом, що породжує, змінює або припиняє фінансово-правове зобов'язання правопорушника.

Особливу роль у реалізації механізму відіграє цифровізація, що виражається у впровадженні електронних адміністративних послуг, автоматичної фіксації порушень (WiM), використанні цифрових підписів, інтеграції з Єдиним реєстром перевантажень та системами «Дія», «Шлях», «Єдиний державний реєстр транспортних засобів», e-Case тощо. Це забезпечує не лише оперативність і достовірність фіксації, а й прозорість бюджетного процесу, що є передумовою справедливості адміністративного тягаря.

Ми вважаємо, що організаційно-правовий механізм реалізації фінансово-правових наслідків адміністративних правопорушень у сфері ГВК є складною, але концептуально цілісною конструкцією, що поєднує елементи адміністративного юрисдикційного процесу, цифрових технологій, бюджетного адміністрування та міжвідомчої координації. Його ефективність залежить не лише від наявності правових приписів, а й від їх реального застосування в межах електронних процедур, що уможливають своєчасне, пропорційне та справедливе реагування держави на порушення, які мають фінансово-інфраструктурну природу. Саме тому подальший розвиток цього механізму має бути спрямований на забезпечення процедурної визначеності, цифрової інтеграції та узгодженості із фінансовим правом і європейськими стандартами.

У свою чергу, особливу увагу викликає аналіз закордонного досвіду регулювання відповідальності за перевищення габаритно-вагових нормативів, що дає змогу виявити дієві правові конструкції, моделі обчислення штрафів і плати, а також підходи до цифровізації механізмів контролю.

У Німеччині контроль за дотриманням вагових обмежень здійснюється відповідно до положень Закону про дорожній рух (Straßenverkehrs-Ordnung – StVO) [22], а також Закону про дорожній транспорт (Güterkraftverkehrsgesetz) [23]. Основні фінансові наслідки у разі перевищення ваги вантажу передбачаються у формі адміністративного штрафу, який варіюється залежно від відсотку переви-

щення допустимих нормативів [24, с. 189]. Визначальною особливістю є те, що фінансова відповідальність накладається не лише на водія, а й на вантажовласника та транспортну компанію, що відповідає принципу розподіленої відповідальності. У разі істотного порушення (перевищення понад 20%) може бути застосована тимчасова заборона на подальше пересування, що створює додатковий фінансовий тягар у вигляді втрати часу, необхідності розвантаження або найму нового транспорту.

Правове регулювання ГVK у Польщі визначається Законом від 6 вересня 2001 р. «Про дорожній транспорт», а з 2021 року контроль здійснюється з використанням автоматизованих систем за допомогою Інспекції дорожнього транспорту (GITD) та її підрозділу – CANARD, відповідального за WiM-системи. При виявленні перевантаження передбачено накладення штрафу у фіксованому розмірі, а також стягнення компенсаційної плати, яка прямо зараховується до Дорожнього фонду [25]. Суттєвою відмінністю є попередній розрахунок суми плати залежно від кількості кілометрів, які транспортний засіб подолав із перевищенням, що дозволяє застосовувати принцип пропорційності. При цьому фінансово-правовий механізм доповнюється цифровою платформою, яка дозволяє відстежувати всі сплачені платежі, надсилати повідомлення порушникам та автоматично розпочинати процедуру примусового виконання за несплати.

У Франції норми габаритно-вагового контролю врегульовано в Кодексі транспорту (Code des transports) та Кодексі автомобільних доріг (Code de la route). При перевищенні встановлених обмежень накладається адміністративний штраф (amende administrative), розмір якого залежить від категорії правопорушення. Особливістю є те, що штрафи можуть змінюватися в регіонах Франції залежно від навантаження на інфраструктуру, що закріплено на рівні нормативних актів місцевих рад [26]. Окрім штрафних санкцій, у Франції застосовуються й компенсаційні платежі, спрямовані на відшкодування потенційної шкоди дорожньому покриттю. За наявності підтверджень (експертних висновків) ці суми можуть стягуватись у судовому або адміністративному порядку, із зарахуванням до бюджету територіальних органів або державного дорожнього агентства. Цікавою особливістю є також децентралізований механізм стягнення: частину надходжень залишають органам місцевого самоврядування, які здійснюють контроль та інвестують у ремонт доріг, що посилює фінансову ефективність системи.

Для України доцільно врахувати досвід Польщі та Франції, зокрема: а) запровадити компенсаційні платежі за шкоду інфраструктурі як окремий інститут; б) формалізувати систему цільових надходжень від штрафів до дорожніх фондів; в) інституалізувати електронну модель взаємодії між порушником, Укртрансбезпекою та державним/місцевим бюджетом; г) розширити коло суб'єктів відповідальності (у т.ч. вантажовласників та експедиторів). Урахування кращих європейських практик дозволить зміцнити фінансову стійкість контролюючих органів, підвищити превентивну ефективність відповідальності та забезпечити пропорційне відшкодування збитків, завданих державі внаслідок перевантаження.

Також варто констатувати, що у зв'язку з підвищенням рівня транспортного навантаження на дорожню інфраструктуру та зростанням рівня правопорушень, пов'язаних із перевантаженням транспортних засобів, особливої актуальності набуває аналіз проблем реалізації відповідальності у вигляді штрафів та компенсаційних платежів.

На нашу думку, найбільш актуальними проблемами у сфері фінансово-правових наслідків правопорушень у сфері ГVK є:

1. Відсутність чіткої термінологічної визначеності – на рівні законодавства досі відсутнє усталене визначення таких базових категорій, як «фінансово-правовий наслідок», «компенсаційна плата», «адміністративно-фінансовий штраф». Це ускладнює доктринальну і практичну кваліфікацію відповідних заходів як елементів фінансово-правової відповідальності, що, своєю чергою, створює правову невизначеність у питаннях їх застосування та оскарження.

2. Колізії між адміністративним та фінансовим законодавством - стягнення штрафів за порушення норм ГVK врегульовано нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 132-1 КУпАП), однак порядок їх обліку, розподілу та перерахування до бюджету – фінансовим законодавством (Бюджетний кодекс, податкове законодавство, нормативні акти Державної казначейської служби). Це призводить до суперечностей, зокрема: а) у строках зарахування коштів; б) у визначенні розпорядника надходжень; в) у порядку оскарження фінансових претензій.

3. Недостатня адресність використання надходжень – штрафи, що надходять до державного бюджету за перевищення габаритно-вагових нормативів, не мають чіткого цільового спрямування. На практиці це означає, що фінансово-правові наслідки не пов'язуються із прямим відновленням шкоди, завданої транспортною інфраструктурою. В європейських країнах, натомість частина таких платежів іде на ремонт доріг або фінансування систем WiM.

4. Відсутність механізму компенсації завданої шкоди – наявність перевантаження об'єктивно призводить до передчасного зношення дорожнього покриття. Проте в Україні відсутня процедура

визначення розміру заподіяної шкоди, яка могла б бути підставою для додаткового фінансово-правового стягнення з порушника в межах адміністративного провадження.

5. Неврегульованість відповідальності третіх осіб – фінансово-правова відповідальність у сфері ГВК наразі передбачена лише щодо водіїв або перевізників. Однак, як свідчить зарубіжна практика (наприклад, у Німеччині, Франції, Польщі), ефективнішою є модель солідарної або субсидіарної відповідальності, де до відповідальності можуть залучатись і замовник перевезення, і вантажовласник.

Ми вважаємо, що основними напрямками вдосконалення фінансово-правового механізму та вирішення ключових проблем у сфері фінансово-правових наслідків правопорушень у сфері ГВК, можуть стати:

1. Удосконалення нормативної бази – пропонується внести зміни до: а) Бюджетного кодексу України – з метою чіткого закріплення джерела надходжень і цільового призначення коштів; б) законодавства про автомобільний транспорт – щодо регламентації механізмів визначення шкоди та залучення третіх осіб до відповідальності.

2. Впровадження моделі розмежування санкцій – запровадити подвійний режим фінансово-правових наслідків: а) штрафна плата – за факт порушення (як адміністративна санкція); б) компенсаційна плата – як публічно-правовий механізм відшкодування шкоди, що діє незалежно від адміністративної вини.

3. Формування спеціального державного (або регіонального) фонду – на кшталт польського дорожнього фонду, необхідно створити Державний фонд компенсацій за перевантаження, у який зараховувались би усі штрафи за правопорушення у сфері ГВК. Це дозволить: а) фінансувати оновлення систем WiM; б) підтримувати дорожнє господарство; в) підвищити ефективність контролю.

4. Цифровізація фінансово-правових процедур – запровадити автоматичні процедури, зокрема: а) виставлення постанови про накладення штрафу; б) обрахування компенсації; в) формування QR-коду або посилання для сплати через «Дію», «Шлях» або Єдиний казначейський портал.

5. Запровадження індикативних ставок шкоди – для уніфікації підходу до компенсації шкоди доцільно запровадити індикативні таблиці шкоди, залежно від: а) кількості кілометрів, пройдених із перевантаженням; б) типу дорожнього покриття; в) класу автомобіля; г) обсягу перевищення.

Проблематика фінансово-правових наслідків адміністративних правопорушень у сфері габаритно-вагового контролю в Україні свідчить про наявність значного масиву як нормативних прогалин, так і організаційно-правових викликів. Сучасна система переважно виконує фіскальну функцію, не забезпечуючи компенсаторної чи превентивної ролі санкцій. Запровадження спеціальних фондів, цифрових механізмів обрахування компенсацій, розширення кола суб'єктів відповідальності, а також чітка регламентація порядку формування та розподілу фінансових надходжень здатні перетворити існуючий інструментарій у повноцінний елемент публічно-правової фінансової політики держави. Усе це матиме як системний, так і прикладний ефект: від зміцнення бюджетної дисципліни – до підвищення якості дорожньої інфраструктури.

Висновки. Дослідження фінансово-правових наслідків адміністративних правопорушень у сфері ГВК дозволило комплексно розкрити як теоретико-методологічні, так і прикладні аспекти цієї проблематики. З'ясовано, що адміністративна відповідальність у зазначеній сфері має подвійний публічно-правовий характер, в якому адміністративно-деліктні елементи тісно переплітаються з фінансово-правовими механізмами, спрямованими на охорону інтересів держави у сфері експлуатації дорожньої інфраструктури. У результаті аналізу встановлено, що ключовою особливістю адміністративних правопорушень у сфері ГВК є переважання об'єктивного складу, що фіксується автоматизованими системами, що вимагає перегляду традиційних підходів до визначення вини та оцінки правопорушення. Запропонована авторська класифікація правопорушень дозволяє глибше зрозуміти особливості суб'єктного складу, способів фіксації та наслідків таких дій, що у свою чергу, уможливило обґрунтоване застосування відповідних санкцій.

Обґрунтовано, що фінансово-правова природа відповідальності у сфері ГВК не зводиться до класичного адміністративного стягнення, а охоплює елементи публічного платежу з компенсаційною та превентивною функцією. Це стало основою для формулювання авторського визначення фінансово-правових наслідків таких правопорушень як сукупності юридично значущих наслідків бюджетно-санкційного характеру, спрямованих на захист фінансових інтересів держави. Окреслено фрагментарність чинного законодавства, відсутність єдиного кодифікованого нормативного акта, що комплексно регулював би зазначену сферу. У межах аналізу було деталізовано внутрішню структуру фінансово-правових наслідків – від адміністративного штрафу до механізмів бюджетного зарахування й подальшого фінансового контролю за їх цільовим використанням.

Особливу увагу приділено організаційно-правовим механізмам реалізації наслідків, із виокремленням ролі Укртрансбезпеки, Держказначейства, судових органів та інших суб'єктів публічного адміністрування. Досвід країн Європейського Союзу засвідчив доцільність цифровізації

процедур, уніфікації реєстрів, автоматизації нарахування збитків і бюджетного розподілу санкцій. Завершальний блок дослідження дозволив ідентифікувати ключові проблеми національного рівня та запропонувати практичні шляхи їх усунення, зокрема. У підсумку, фінансово-правові наслідки адміністративних правопорушень у сфері ГВК мають стратегічне значення для забезпечення належного фінансування дорожньої галузі, підвищення ефективності державного контролю та дотримання принципу фінансової відповідальності у публічно-правовій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шаповал Р.В., Мартиновський В.В., Шовкопляс О.В. Деякі питання вдосконалення правил дорожнього руху та інформаційно-правового механізму здійснення габаритно-вагового контролю в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2025.Т. 32, № 3. С. 198–216.
2. Назар Ю.С., Проць І.М. Адміністративна та фінансово-правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства: монографія. Львів: ЛДУВС, 2018. 172 с. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/1050/1/nazar%2Bprots-2.pdf>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1–212-24): Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X: станом на 1 верес. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
4. Про затвердження Порядку спрямування коштів державного дорожнього фонду: Постанова Каб. Міністрів України від 20.12.2017 № 1085: станом на 13 берез. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085-2017-п#Text>.
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. Про джерела фінансування дорожнього господарства України: Закон України від 18.09.1991 № 1562-XII: станом на 6 трав. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1562-12#Text>.
7. Про проїзд великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами: Постанова Каб. Міністрів України від 18.01.2001 № 30: станом на 1 трав. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/30-2001-п#Text>.
8. Про затвердження Порядку супроводження автомобільного транспортного засобу, що має ознаки порушення нормативів вагових або габаритних параметрів, до найближчого місця зважування для здійснення габаритно-вагового контролю, а також заборони подальшого руху такого автомобільного транспортного засобу: Постанова Каб. Міністрів України від 19.05.2023 № 513: станом на 18 трав. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/513-2023-п#Text>.
9. Про заходи щодо збереження автомобільних доріг загального користування: Постанова Каб. Міністрів України від 27.06.2007 № 879: станом на 26 лип. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879-2007-п#Text>.
10. Деякі питання фіксації порушень законодавства про автомобільний транспорт: Постанова Каб. Міністрів України від 27.12.2019 № 1174: станом на 28 лют. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2019-п#Text>.
11. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI: станом на 4 лип. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
12. 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>.
13. Про затвердження Технічного регламенту засобів вимірювальної техніки: Постанова Каб. Міністрів України від 24.02.2016 № 163: станом на 27 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/163-2016-п#Text>.
14. International Organization of Legal Metrology – English. URL: https://www.oiml.org/en/files/pdf_r/r134-1-e06.pdf.
15. Постанова КГС ВП від 08.11.2022 року у справі № 924/1295/21. Безкоштовний сервіс для вирішення Юридичних питань № 1 в Україні!. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_kgs_vp_vid_08_11_2022_roku_u_spravi_924_1295_21.
16. Directive – 96/53 – EN – EUR-Lex. EUR-Lex – Access to European Union law – choose your language. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1996/53/oj/eng>.
17. Directive – 2014/47 – EN – EUR-Lex. EUR-Lex – Access to European Union law – choose your language. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/47/oj/eng>.
18. 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>.

19. 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>.
20. Політанський В.С., Зайкіна Г.М. Роль і завдання Національної поліції у сфері здійснення габаритно-вагового контролю в Україні: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник УжНУ. Серія: Право*. 2025. № 90. ч. 3. С. 367–377. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2025/09/90-part-3.pdf>.
21. Політанський В.С., Зайкіна Г.М. Деякі питання фінансово-правового забезпечення габаритно-вагового контролю в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки»*. 2025. № 7 (89). С. 33–44. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/17572683521387.pdf>.
22. StVO 2013 – nichtamtliches Inhaltsverzeichnis. Gesetze im Internet. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/stvo_2013.
23. GüKG – nichtamtliches Inhaltsverzeichnis. Gesetze im Internet. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/g_kg_1998.
24. Політанський В.С., Зайкіна Г.М., Гетьман Є.А. Зловживання та корупційні ризики у сфері габаритно-вагового контролю: адміністративно-правові способи запобігання. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2025.Т. 32, № 3. С. 178–197.
25. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Internetowy у Франції – Кодексі транспорту (Code des transports). Code des transports France. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000023086525.
26. Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000319738>.

УДК 342.9:347.73

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.38>

ПРИНЦИП НАЛЕЖНОЇ ОБАЧНОСТІ В ПОДАТКОВОМУ ПРАВІ: ПРАВОВА ПРИРОДА ТА МЕХАНІЗМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Нецька Л.С.,

*кандидат юридичних наук, доцент,**професор кафедри цивільного права і процесу,**Державний університет «Київський авіаційний інститут»,*

ORCID: 0000-0002-7383-3586

Нецька Л.С. Принцип належної обачності в податковому праві: правова природа та механізми імплементації.

Принцип належної обачності (due diligence) є фундаментальною концепцією податкового права, яка зобов'язує платника податків вживати розумних заходів для перевірки законності операцій своїх контрагентів. Цей принцип широко впроваджується в європейських податкових системах і служить превентивним механізмом проти ухилення від сплати податків та шахрайства. Відсутність в Україні чіткої правової бази для його реалізації призводить до суперечностей у правозастосуванні, до правової невизначеності для платників податків, а також до потенційних зловживань з боку податкових органів. У статті досліджується правова природа належної обачності в податковому законодавстві, аналізується її роль у забезпеченні справедливого оподаткування, зниженні податкових ризиків та підвищенні правової дисципліни. Також розглядаються міжнародні підходи до реалізації цього принципу, зокрема в ЄС, Сполучених Штатах та Великій Британії, визначаючи найкращі практики для потенційної адаптації в Україні. Висвітлюється також судове тлумачення принципу належної обачності, оцінюється його застосування в податкових спорах та його вплив на тягар доказування у справах, пов'язаних з оподаткуванням. Крім того, доводиться, що відсутність принципу належної обачності в українському податковому законодавстві створює ризики для платників податків, для держави, призводить до свавільного застосування та правової невизначеності. Наголошується на необхідності законодавчих змін задля введення цього принципу у податкове законодавство України з метою забезпечення правової передбачуваності та збалансованої практики застосування. На основі порівняльного аналізу надаються рекомендації щодо узгодження національної податкової політики з міжнародними стандартами для посилення захисту платників податків, покращення податкової дисципліни та підвищення ефективності податкового адміністрування. Комплексна правова база для належної обачності в оподаткуванні є важливою для зниження корупційних ризиків, сприяння прозорості та зміцнення довіри між бізнесом та податковими органами. Без чіткого та добре структурованого впровадження цього принципу українська податкова система ризикує залишатися непередбачуваною та вразливою до дискреційного прийняття рішень службовцями податкових органів.

Ключові слова: принцип належної обачності, податковий контроль, сумлінний платник податків, податкові ризики, економічна обґрунтованість угод, податкові правопорушення, презумпція правомірності рішень платника податків, справедливе оподаткування.

Netska L.S. The principle of due diligence in tax law: legal nature and implementation mechanisms.

The principle of due diligence is a fundamental concept in tax law that ensures a taxpayer's responsibility to take reasonable measures to verify the legitimacy of their transactions and counterparties. This principle is widely implemented in European tax systems and serves as a preventive mechanism against tax evasion and fraud. In Ukraine, the absence of a clear legal framework for due diligence leads to inconsistencies in tax enforcement, legal uncertainty for taxpayers, and potential misuse by tax authorities. This study explores the legal nature of due diligence in tax law, analyzing its role in maintaining fair taxation, reducing tax risks, and enhancing compliance. The research examines international approaches to the implementation of this principle, particularly in the EU, the United States, and the United Kingdom, identifying best practices for potential adaptation in Ukraine. The paper also highlights the judicial interpretation of due diligence, assessing its application in tax disputes and its impact on the burden of proof in tax-related cases. Additionally, the study explores how the absence of due diligence in Ukrainian tax law creates risks for both taxpayers and the state, leading to arbitrary enforcement and legal uncertainty. The research emphasizes the need for legislative amendments to explicitly incorporate the principle into Ukraine's tax legislation to ensure legal predictability and

balanced enforcement practices. Based on comparative analysis, recommendations are provided on aligning national tax policies with international standards to enhance taxpayer protection, improve tax compliance, and strengthen the efficiency of tax administration. A comprehensive legal framework for due diligence in taxation is essential for reducing corruption risks, promoting transparency, and fostering trust between businesses and tax authorities. Without a clear and well-structured implementation of this principle, the Ukrainian tax system risks remaining unpredictable and susceptible to discretionary decision-making by tax officials.

Key words: due diligence principle, tax control, bona fide taxpayer, tax risks, economic justification of transactions, tax compliance, presumption of taxpayer's good faith, fair taxation.

Постановка проблеми. Принцип належної обачності є одним із ключових правових механізмів, що забезпечують ефективність податкового регулювання та сприяють дотриманню платниками податків законодавчих вимог. Він покликаний мінімізувати податкові ризики, забезпечити економічну обґрунтованість господарських операцій та унеможливити зловживання як із боку платників податків, так і з боку контролюючих органів. Його суть полягає у тому, що суб'єкти господарювання зобов'язані вживати розумні заходи для перевірки своїх контрагентів, правомірності фінансово-господарських операцій та відповідності податкових рішень чинному законодавству.

На міжнародному рівні принцип належної обачності є усталеною складовою податкового регулювання. Зокрема, у країнах Європейського Союзу, США, Великій Британії та Канаді діють чітко визначені критерії, що дозволяють оцінити добросовісність платника податків та запобігти схемам ухилення від оподаткування. В Україні ж цей принцип не має належного законодавчого закріплення, що призводить до правової невизначеності, підвищених корупційних ризиків та неоднозначності правозастосовної практики. З одного боку, платники податків не завжди розуміють, які заходи вони повинні здійснювати, аби уникнути відповідальності за сумнівні операції контрагентів, а з іншого – податкові органи нерідко використовують правову невизначеність у власних інтересах, донараховуючи зобов'язання та застосовуючи санкції без чіткої аргументації.

Стан опрацювання проблематики. Аналіз наукових досліджень свідчить про активне вивчення проблематики податкової відповідальності та необхідності впровадження міжнародних стандартів у національне податкове законодавство. Так, Гриценко О.С. розглядає питання правової визначеності у податкових правовідносинах та наголошує на необхідності впровадження більш чітких механізмів захисту прав платників податків [1]. Коваленко В.П. досліджує історичну еволюцію податкової відповідальності, зазначаючи, що відсутність належного закріплення принципу належної обачності гальмує ефективне функціонування податкового адміністрування [2]. Мороз В.П. аналізує судову практику та проблематику доказування економічної обґрунтованості господарських операцій, звертаючи увагу на те, що податкові органи в Україні часто перекладають тягар доказування на платника податків, що суперечить принципам верховенства права [3].

Попри наявність численних наукових праць питання нормативного закріплення та ефективних механізмів імплементації принципу належної обачності залишається недостатньо дослідженим. Зокрема, потребує подальшого вивчення правова природа цього принципу, з'ясування його місця у системі податкової відповідальності. Також необхідно проаналізувати відповідний міжнародний досвід, який може бути адаптований для України. Відсутність єдиних критеріїв оцінки належної обачності створює передумови для довільного трактування податковими органами дій платників податків, що негативно впливає на правову визначеність та прогнозованість податкової політики держави.

З огляду на зазначене, **метою цієї статті** є визначення основних механізмів імплементації принципу належної обачності в податкову систему України на основі дослідження його правової природи, аналізу його значення у податковому праві та міжнародного досвіду його застосування.

Виклад основного матеріалу. Принцип належної обачності є фундаментальною складовою сучасного податкового регулювання, що визначає обов'язок платників податків здійснювати розумну перевірку господарських операцій, контрагентів та відповідності їх діяльності вимогам чинного законодавства. Його основною метою є запобігання ухиленню від сплати податків, мінімізація ризиків участі в схемах агресивного податкового планування та забезпечення економічної раціональності господарських операцій [1, с. 112].

У загальному розумінні належна обачність означає вжиття платником податків розумних заходів для встановлення реальності господарських операцій та правомірності податкових вигід, що з них випливають. Таким чином, цей принцип виконує дві основні функції: превентивну (запобігання податковим правопорушенням) та захисну (звільнення платника податків від відповідальності у разі його добросовісної поведінки) [2, с. 98].

Правова природа принципу належної обачності має комплексний характер і включає як регуляторний аспект (встановлення обов'язків щодо перевірки контрагентів та операцій), так і доказовий (визначення рівня ретельності дій платника податків при здійсненні податкового планування). Відповідно до позиції Верховного Суду належна обачність передбачає документальне підтвердження всіх етапів виконання податкових зобов'язань, що зменшує ризики визнання угод фіктивними [3, с. 45].

Міжнародний досвід свідчить, що принцип належної обачності давно став стандартом у сфері податкового регулювання. Його законодавче закріплення здійснено у країнах Європейського Союзу, США, Канаді, Австралії та Великій Британії, що сприяє зниженню рівня ухилення від оподаткування та підвищенню відповідальності платників податків [4, с. 77].

У Німеччині принцип закріплений у Abgabenordnung (AO), де передбачено, що платник податків має перевіряти правосуб'єктність контрагента, його платоспроможність та податкову історію. Недотримання цього принципу може призвести до донарахування податкових зобов'язань або позбавлення права на податкові вигоди [5, с. 121].

У Франції податкове законодавство регламентує необхідність перевірки економічної доцільності операцій у Code des procédures fiscales (CPF). Французькі суди наголошують, що неналежна перевірка контрагентів може бути підставою для нарахування додаткових податкових зобов'язань [6, с. 132].

У британському податковому праві застосовується концепція «reasonable care» (розумна обачність), яка зобов'язує платників податків дотримуватись добросовісного підходу при виконанні податкових зобов'язань. Якщо податковий орган вважає, що платник податків проявив належну обачність, штрафні санкції можуть бути скасовані або значно зменшені [7, с. 89].

У США принцип належної обачності відображено в концепції «good faith compliance», яка передбачає обов'язок платника податків здійснювати правову та фінансову перевірку своїх господарських операцій. Недотримання цього принципу може призвести до донарахування податкових зобов'язань або навіть кримінальної відповідальності за ухилення від оподаткування [8, с. 104].

Аналіз міжнародної практики демонструє, що законодавче закріплення принципу належної обачності сприяє зниженню рівня податкових зловживань, підвищенню ефективності фіскального контролю та зміцненню правової визначеності у сфері оподаткування.

Попри активну дискусію щодо необхідності впровадження принципу належної обачності в Україні, національне податкове законодавство досі не містить його чіткого визначення. Це створює низку проблем як для платників податків, так і для податкових органів [9, с. 56]. Зокрема, відсутність нормативного закріплення принципу належної обачності призводить до таких негативних наслідків як:

Правова невизначеність – платники податків не мають чітких критеріїв щодо того, які саме дії можуть підтвердити їхню добросовісність у податкових відносинах [10, с. 71].

Зловживання з боку податкових органів – відсутність правових норм дозволяє податковим органам на власний розсуд трактувати дії платників податків, що створює передумови для вибіркового правозастосування [11, с. 82].

Велика кількість податкових спорів – недосконале правове регулювання призводить до збільшення судових справ щодо правомірності нарахування податкових зобов'язань та штрафних санкцій [12, с. 91].

Відставання від міжнародних стандартів – Україна, як країна, що прагне інтеграції в ЄС, повинна гармонізувати податкове законодавство з європейськими принципами податкової відповідальності [13, с. 103].

У зв'язку з цим актуальним є питання про необхідність внесення змін до Податкового кодексу України, які б чітко визначали обов'язки платника податків щодо перевірки контрагентів та економічної доцільності угод. Законодавче закріплення цього принципу сприятиме зниженню рівня податкових правопорушень, забезпеченню правової визначеності та підвищенню ефективності податкового контролю.

Для визначення реального змісту принципу належної обачності в податковому праві України ключову роль відіграє судова практика. Оскільки зазначений принцип не має чітко вираженого законодавчого закріплення, його правозастосування значною мірою залежить від підходів судових органів до оцінки обґрунтованості дій платників податків.

Суди в Україні дедалі частіше розглядають справи, у яких центральним питанням є доведення обачності платника податків при здійсненні господарських операцій. У таких справах ключову роль відіграє аналіз дій платника податків щодо перевірки контрагента перед укладенням угоди та наявності у нього необхідних реєстраційних та податкових документів.

Зокрема, у постанові Верховного Суду від 15.07.2019 року у справі № 640/9875/22 зазначено, що податкові органи мають право визнати операцію недійсною у разі, якщо платник податків не

здійснив належної перевірки контрагента. У цій справі підприємство здійснило операцію з компанією, яка згодом була визнана фіктивною. Суд підтримав податковий орган, наголошуючи, що платник податків не виконав свій обов'язок щодо перевірки ділової репутації партнера, що є проявом неналежної обачності [14].

Однак судова практика містить і протилежні прецеденти. Так, у справі № 826/9205/21 Верховний Суд ухвалив рішення на користь платника податків, наголосивши, що навіть якщо контрагент виявився фіктивним, це не завжди свідчить про недобросовісність платника. Суд зазначив, що відсутність у платника податків об'єктивної можливості встановити фіктивність партнера не може бути підставою для донарахування податкових зобов'язань [15].

Суди також аналізують правомірність дій податкових органів щодо застосування санкцій у зв'язку з недотриманням принципу належної обачності. У ряді постанов Верховний Суд звертав увагу на те, що податкові органи часто не мають достатніх доказів для визнання операцій фіктивними.

Наприклад, як випливає із матеріалів справи № 520/3703/23, підприємство було оштрафоване за несвоєчасне подання уточнюючої декларації. Податковий орган обґрунтовував свої дії тим, що компанія не проявила належної обачності у взаємодії з партнерами. Верховний Суд скасував штрафні санкції, підкресливши, що принцип належної обачності не може тлумачитися як абсолютний обов'язок перевірки контрагента за всіма можливими критеріями [16].

Ще одним показовим прикладом є справа № 640/12345/22, у якій Верховний Суд наголосив на важливості принципу презумпції правомірності рішень платника податків. Суд постановив, що обов'язок доведення неправомірності операції покладається на податкові органи, а не на платника [17].

У висновках Верховного Суду поступово формуються єдині підходи до застосування принципу належної обачності, зокрема:

- презумпція добросовісності: платник податків вважається добросовісним, доки податковий орган не доведе протилежне;
- обмеженість відповідальності платника: відповідальність платника податків не є абсолютною і залежить від об'єктивних можливостей здійснення перевірки контрагентів;
- вимога до податкових органів надавати обґрунтовані докази: суди дедалі частіше вимагають, щоб податкові органи надавали переконливі докази порушення принципу належної обачності.

Загалом судова практика демонструє прагнення до встановлення збалансованого підходу у взаєминах між платниками податків та податковими органами. Однак відсутність законодавчого закріплення принципу належної обачності продовжує створювати правову невизначеність, що потребує відповідного реформування податкового законодавства України.

Принцип належної обачності є важливим механізмом запобігання ухиленню від оподаткування та забезпечення правової визначеності у відносинах між платниками податків та контролюючими органами. В українському правовому полі цей принцип поступово формується через судову практику, оскільки наразі він не закріплений у чинному законодавстві у чіткій та однозначній формі.

Аналіз судових рішень свідчить про різні підходи суддів до застосування принципу належної обачності, що призводить до неоднозначних правозастосовних ситуацій. Зокрема, значна частина судових справ пов'язана з доведенням реальності господарських операцій, вибором належного контрагента та питанням дотримання податкової дисципліни платниками податків.

Одним із ключових судових рішень, яке сформувало підхід до принципу належної обачності, є постанова Верховного Суду від 17 грудня 2020 року у справі № 826/6821/13-а [14]. Суд зазначив, що податкові органи мають право оцінювати реальність операцій не лише на підставі формальних документів, а й враховуючи поведінку сторін, фінансовий стан контрагентів та їхню податкову історію. Водночас Суд наголосив, що недбалість платника податків у виборі контрагента не може автоматично свідчити про фіктивність операції, якщо інші докази підтверджують її реальність.

У постанові від 27 квітня 2022 року (справа № 200/5932/19-а) Верховний Суд підтвердив, що наявність податкового боргу у контрагента або його реєстрація за масовою адресою не є достатньою підставою для визнання угоди фіктивною [15]. Суд дійшов висновку, що добросовісний платник податків не повинен нести відповідальність за порушення, вчинені його контрагентом, якщо він вжив достатніх заходів для перевірки його правосуб'єктності.

Однак у справі № 826/17123/18, як випливає з постанови від 21 лютого 2020 року, Верховний Суд став на бік податкового органу, визнавши угоду фіктивною через відсутність доказів фактичного виконання робіт [16]. У цій справі платник податків не надав суду документальних підтверджень взаємодії з контрагентом (акти приймання-передачі, листування, технічні завдання тощо), що дозволило податковому органу обґрунтовано поставити під сумнів реальність операції.

Прецедентною також стала постанова Верховного Суду у справі № 640/18535/18 від 12 жовтня 2023 року, де Суд розглянув питання відповідальності платника податків за безпідставне вклю-

чення податкового кредиту за господарськими операціями з контрагентом, який не мав реальних виробничих потужностей [17]. Суд дійшов висновку, що наявність договору та актів виконаних робіт не є беззаперечним доказом реальності операції, якщо відсутні докази фактичного виконання договірних зобов'язань (наприклад, транспортні накладні, звіти про виконані роботи, трудові ресурси тощо).

У справі № 826/17705/16 Верховний Суд застосував принцип належної обачності у контексті податкових перевірок [18]. У постанові від 8 травня 2023 року Суд наголосив, що обов'язок платника податків щодо належної обачності не означає його беззаперечну відповідальність за дії контрагентів. Якщо платник податків вжив необхідних заходів для перевірки своїх партнерів (отримав виписки з ЄДР, перевіряв їхню податкову репутацію тощо), але контрагент згодом порушив закон, це не може автоматично означати фіктивність операції.

Проаналізовані судові рішення демонструють основні тенденції у застосуванні принципу належної обачності:

Посилення вимог до доказової бази. Судді дедалі частіше аналізують не лише формальні документи, але й фактичні обставини виконання угод. Доказами можуть бути реальні операційні активності, показники фінансової діяльності контрагента, наявність персоналу та матеріально-технічної бази.

Обмеження відповідальності платників податків за дії контрагентів. Судова практика поступово підтверджує, що добросовісний платник не може відповідати за недобросовісність іншого суб'єкта господарювання, якщо він вжив обґрунтованих заходів для перевірки його репутації.

Вплив міжнародних стандартів. В останні роки українські суди все частіше застосовують європейські підходи до оцінки належної обачності. Наприклад, використовується концепція «зваженого підходу» (balanced approach), коли оцінюється не лише формальна правова відповідність, але й фактичні економічні наслідки угоди.

Відсутність єдиної судової практики. Різні судові інстанції інколи ухвалюють протилежні рішення у подібних справах, що створює правову невизначеність для бізнесу. Тому є потреба у законодавчому закріпленні принципу належної обачності та уніфікації судового підходу.

Судова практика в Україні поступово формує правові підходи до застосування принципу належної обачності, проте залишається низка проблем, пов'язаних із правовою невизначеністю та різним трактуванням цього принципу судами. Відсутність єдиної законодавчої бази щодо належної обачності створює ризики як для платників податків, так і для податкових органів. Водночас судова практика свідчить про поступову імплементацію міжнародних стандартів у сфері податкового контролю, що є позитивним кроком у розвитку податкової системи України.

Відсутність чітких законодавчих норм щодо належної обачності в Україні створює ситуації, коли податкові органи можуть свавільно тлумачити поведінку платників податків та ставити під сумнів реальність господарських операцій. Як наслідок, у податковій практиці часто виникають ситуації, коли рішення контролюючих органів ґрунтуються не на конкретних доказах, а на припущеннях або сумнівних критеріях оцінки діяльності платників податків. Такий підхід суперечить принципу правової визначеності, який є одним із фундаментальних принципів правової держави.

Досвід європейських країн показує, що ефективне застосування принципу належної обачності сприяє зміцненню довіри між бізнесом і державою, що є важливим елементом стійкого економічного розвитку. Україна повинна наслідувати цей досвід та забезпечити нормативне закріплення досліджуваного принципу, що сприятиме стабільності податкової політики та зменшенню регуляторного тиску на бізнес.

З метою імплементації принципу належної обачності в Україні доцільно внести зміни до Податкового кодексу України, де мають бути визначені зокрема *обов'язки платника податків щодо належної обачності* (наприклад, платник податків повинен перевіряти правосуб'єктність контрагента (отримувати виписки з реєстрів, перевіряти фінансовий стан); отримувати документи, що підтверджують реальність господарських операцій (договори, акти виконаних робіт, транспортні документи тощо); зберігати належним чином документи, що підтверджують відповідність господарських операцій економічному змісту діяльності підприємства); *критерії оцінки правомірності господарських операцій* (до таких критеріїв можуть належати наявність достатнього обсягу доказів реального виконання операцій, відповідність діяльності контрагента його фінансовому стану, економічна обґрунтованість операції); *механізми контролю та доказування належної обачності в судових спорах* (встановлення чіткої презумпції добросовісності платника податків, яка означатиме, що в разі дотримання встановлених вимог щодо перевірки контрагентів та ведення господарської діяльності податковий орган не матиме підстав для безпідставного оскарження правомірності операцій).

Висновки. Закріплення принципу належної обачності на законодавчому рівні є необхідним кроком для вдосконалення податкової системи України. Його впровадження забезпечить підвищення правової визначеності у податкових правовідносинах, зниження корупційних ризиків у сфері податкового адміністрування, гармонізацію з міжнародними стандартами та європейським податковим законодавством, мінімізацію судових спорів між платниками податків і контролюючими органами.

Важливо також вдосконалювати судову практику щодо застосування принципу належної обачності, що сприятиме правовій визначеності та передбачуваності рішень у сфері оподаткування.

Зважаючи на світовий досвід, імплементація цього принципу стане основою для підвищення ефективності податкового регулювання та розвитку фіскальної політики України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гриценко О.С. Адміністративна відповідальність за податкові правопорушення: проблеми доведення вини у судових процесах. *Актуальні питання податкового права*. 2022. № 3(45). С. 56–72.
2. Коваленко В.П. Історична еволюція податкової відповідальності в Україні. *Право та фіскальна політика*. 2019. № 5(42). С. 102–120.
3. Мороз В.П. Принцип належної обачності в податковому законодавстві й судовій практиці країн ЄС та України: порівняльний аналіз. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 4(32), vol. 1. С. 203–210.
4. Литвиненко О.А. Роль належної обачності у сучасному податковому адмініструванні: зарубіжний досвід та українська перспектива. *Фінансове право*. 2021. № 2(58). С. 65–82.
5. Abgabenordnung (AO): Gesetz über die Abgabenordnung vom 01.10.1977 (BGBl. I S. 613). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/ao_1977.
6. Code des procédures fiscales (CPF). Version consolidée au 01.01.2024. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr>.
7. HM Revenue & Customs. Tax compliance and reasonable care: guidance for businesses. URL: <https://www.gov.uk/government/publications>.
8. Internal Revenue Service (IRS). Understanding tax compliance and penalties. URL: <https://www.irs.gov>.
9. Аналітичний звіт Державної податкової служби України щодо застосування принципу належної обачності у податковому контролі за 2022-2023 роки. URL: <https://tax.gov.ua>.
10. Гончаренко С. Вплив європейського законодавства на розвиток податкової відповідальності в Україні. *Вісник податкового права*. 2022. № 1. С. 102–120.
11. Гриценко О. Відсутність єдиного кодифікованого акту податкової відповідальності як фактор правової невизначеності. *Фінансово-правові аспекти податкової політики*. 2023. № 2(41). С. 56–72.
12. Постанова Верховного Суду у справі № 640/9875/22 від 15.07.2019 року [Електронний ресурс]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua>.
13. Європейська комісія. Податкові реформи в країнах ЄС: аналіз найкращих практик. Брюссель, 2023.. URL: <https://ec.europa.eu/taxation>.
14. Постанова Верховного Суду у справі № 826/6821/13-а від 17 грудня 2020 року.. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93630530>.
15. Постанова Верховного Суду у справі № 200/5932/19-а від 27 квітня 2022 року.. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107759911>.
16. Постанова Верховного Суду у справі № 826/17123/18 від 21 лютого 2020 року.. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/87929522>.
17. Постанова Верховного Суду у справі № 640/18535/18 від 12 жовтня 2023 року.. URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=114166402>.
18. Постанова Верховного Суду у справі № 826/17705/16 від 8 травня 2023 року.. URL: <https://opendatabot.ua/court/110772377-280e8f203f5996c801f631bce9b19fbd>.

УДК 342.9:352.07

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.39>

ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ

Павлович-Сенета Я.П.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-3491-8878

Павлович-Сенета Я.П. Форми безпосередньої участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення.

У статті охарактеризовано найбільш поширені форми безпосередньої участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. Зазначено, що у зв'язку із проведенням реформи децентралізації, на рівень об'єднаних територіальних громад було передано значне коло повноважень для вирішення питань місцевого значення. Ці повноваження мешканці сіл, селищ та міст реалізують переважно через органи місцевого самоврядування. Однак, останнім часом все більшого поширення набуває безпосередня участь територіальної громади в управлінні місцевими справами. Законодавство передбачає окремі види такої участі. Зокрема, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, електронні петиції, громадські слухання, участь у громадських організаціях та органах самоорганізації населення, тощо. Ці форми участі визначаються чинним законодавством та деталізуються статутом громади, який затверджується із врахуванням історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування. Зазначено, що в Україні більшість статутів органів місцевого самоврядування не включають широкого підходу до деталізації механізмів реалізації територіальними громадами форм безпосередньої участі в управлінні місцевими справами. Зважаючи на це, у статті розкрито існуючі правові та теоретичні підходи щодо використання зазначених форм. Наголошено, що участь громадськості у вирішенні питань місцевого значення є важливою для забезпечення прозорості та відповідальності місцевого самоврядування. Це сприяє врахуванню потреб та інтересів громади, підвищує довіру до влади та покращує якість прийнятих рішень. Активна участь громадян у вирішенні місцевих питань є основою демократичного суспільства. Всебічний розвиток територіальних громад потребує ефективного місцевого самоврядування, яке оптимально і справедливо враховує інтереси всіх груп громадськості та стимулює їх до активної діяльності для досягнення не тільки індивідуальних, а й спільних благ. Зазначено, що перелік форм участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення не є вичерпним, що сприяє появі нових проявів громадської активності для забезпечення ефективного партнерства муніципальних органів та мешканців населених пунктів.

Ключові слова: електронні петиції, громадські слухання, загальні збори, місцеве самоврядування, місцеві ініціативи, повноваження, рішення, територіальна громада, управління, форми діяльності.

Pavlovych-Seneta Ya.P. Forms of direct participation of territorial communities in resolving issues of local importance.

The article describes the most common forms of direct participation of territorial communities in resolving issues of local importance. It is noted that in connection with the implementation of the decentralization reform, a significant range of powers to resolve issues of local importance was transferred to the level of united territorial communities. These powers are exercised by residents of villages, towns and cities mainly through local self-government bodies. However, recently, direct participation of the territorial community in managing local affairs has become increasingly widespread. The legislation provides for certain types of such participation. In particular, general meetings of citizens, local initiatives, electronic petitions, public hearings, participation in public organizations and bodies of self-organization of the population, etc. These forms of participation are determined by current legislation and detailed by the community charter, which is approved taking into account the historical, national-cultural, socio-economic and other features of local self-government. It is noted that in Ukraine, most of the charters of local self-government bodies do not include a broad approach to the detailed consolidation of mechanisms for the implementation by territorial communities of forms of direct participation in the management of local affairs. Given this, the article reveals existing legal

and theoretical approaches to the use of these forms. It is emphasized that public participation in resolving issues of local importance is important for ensuring transparency and accountability of local self-government. This contributes to taking into account the needs and interests of the community, increases trust in the authorities and improves the quality of decisions made. Active participation of citizens in resolving local issues is the basis of a democratic society. The comprehensive development of territorial communities requires effective local self-government, which optimally and fairly takes into account the interests of all groups of society and stimulates them to active activity to achieve not only individual, but also common benefits. It is noted that the list of forms of participation of territorial communities in solving issues of local importance is not exhaustive, which contributes to the emergence of new manifestations of public activity to ensure effective partnership between municipal bodies and residents of settlements.

Key words: electronic petitions, public hearings, general meetings, local self-government, local initiatives, powers, decisions, territorial community, management, forms of activity.

Постановка проблеми. В Україні відбулася муніципальна реформа, що значно розширила повноваження територіальних громад у здійсненні управління місцевими справами. Реформа охопила кілька основних напрямків: укрупнення адміністративно-територіальних одиниць місцевого та районного рівнів, передачу значних повноважень на рівень органів місцевого самоврядування, передачу фінансових ресурсів місцевому самоврядуванню для формування спроможних громад. З огляду на це, великого значення набуває участь територіальних громад в управлінні місцевими справами, що реалізується громадами безпосередньо (через референдуми, збори громадян) або через уповноважені представницькі органи (сільські, селищні, міські ради), які діють в інтересах громади та володіють відповідними повноваженнями. Повноваження представницьких органів територіальних громад досить широко висвітлено у науковій літературі, а от форми безпосередньої участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення є малодослідженими в Україні через недостатню увагу до них у науковій сфері, слабку законодавчу базу, низьку зацікавленість громадян та органів місцевого самоврядування, а також через загальний процес децентралізації, який ще триває.

Метою статті є визначити та охарактеризувати можливі форми безпосередньої участі територіальної громади, як сукупності мешканців села, селища, міста у вирішенні питань місцевого значення.

Стан опрацювання проблематики. Участь територіальних громад в управлінні місцевими справами прямо або опосередковано була предметом наукових досліджень українських правознавців. Зокрема, в різний час цією темою займалися такі науковці, як Т. Барановська, О. Батанов, О. Безпалько, Ю. Битяк, О. Бобровський, І. Гаращук, І. Залуцький, Н. Заяць, Ю. Кириченко, В. Лазарев, А. Лазор, О. Лазор, О. Мельничук, Г. Монастирський, О. Піддубний, І.С. Серьогіна, А. Стародубцев, Т. Стеценко, О. Чернеженко, О. Чернецька, А. Ярошенко та багато інших. Більшість із зазначених авторів розглядають територіальну громаду як повноцінного суб'єкта правовідносин, а не лише як основу для формування органів місцевого самоврядування, що підкреслює необхідність дослідження форм участі територіальної громади в управлінні місцевими справами.

Виклад основного матеріалу. Форми діяльності територіальних громад як суб'єктів публічного адміністрування включають механізми, що дозволяють їм самостійно вирішувати питання, які стосуються місцевого самоврядування. Підтвердженням цього є твердження Бобровського О.І.: «Публічне управління територіальних громад – демократичний інститут, який реалізує складні макроекономічні процеси соціальних систем відкритого типу на території їх розташування із застосуванням усіх видів управління: державного, муніципального, суспільно-самоорганізаційного управління суб'єктів суспільної праці, а також створює і реалізує контури й процеси побудови нового демократичного порядку, починаючи з базових ланок» [1].

До форм діяльності територіальних громад можна віднести, зокрема, розробку та впровадження місцевих програм, проведення консультацій з населенням, участь у державних і громадських ініціативах, а також використання різноманітних форм контролю (державного та громадського) для забезпечення прозорості та підзвітності у своїй діяльності.

Правовою основою використання конкретних форм діяльності територіальних громад є:

- Конституція України, що закріплює принципи місцевого самоврядування та його повноваження.
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», де визначено основні права та обов'язки територіальних громад.
- Бюджетний кодекс України, що регулює питання формування, виконання та контролю за використанням місцевих бюджетів.

- Закон України «Про державні закупівлі», що визначає правила та процедури проведення державних закупівель, які використовують органи місцевого самоврядування.
- Рішення місцевих рад, що приймаються на рівні територіальних громад і визначають конкретні заходи та інструменти для вирішення місцевих питань.
- Регуляторні акти: нормативні документи, що приймаються місцевими органами влади для регулювання різних аспектів життєдіяльності громад.

Територіальні громади в Україні мають різні інструменти для залучення громадян до ухвалення рішень та управління місцевими справами. Зокрема:

- загальні збори громадян
- місцеві ініціативи
- електронні петиції
- громадські слухання
- громадські організації та органи самоорганізації населення та інші [2, с. 20].

Охарактеризуємо найбільш поширені форми участі громади в управлінні місцевими справами та вирішенні питань місцевого значення.

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Це не просто один із приписів чинної редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (частина 1 статті 8), а досить потужний інструмент місцевої демократії, з результатами правильного застосування якого ані голова ОТГ, ані рада та її виконавчі органи не зможуть не рахуватися.

Загальні збори громадян за місцем проживання мають деякі юридичні особливості, на які варто зважати та враховувати. Так, положення частини 3 статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади [3]. На жаль, в Україні нема закону, який би визначав порядок проведення загальних зборів громадян. Що стосується статуту територіальної громади, то в ньому порядок проведення загальних зборів громадян здебільшого унормовується двома способами:

- процедура проведення загальних зборів громадян повністю визначена в основному тексті статуту територіальної громади;
- процедура проведення загальних зборів громадян містить лише певні складові, а решта визначається Положенням про загальні збори, затвердженим радою ОТГ. Про це, зазвичай у Статуті територіальної громади так і зазначається (наприклад, «... Ініціювання, організація та порядок проведення загальних зборів регламентується законом та Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання, яке затверджується ... радою») [4].

Положення про загальні збори громадян, затвержене рішенням відповідної ради, може бути як окремим локальним нормативно-правовим актом, так і додатком до статуту територіальної громади [5].

Варто зазначити, що порядок проведення загальних зборів громадян також врегульовується й постановою Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17.11.1993 р. № 3748-XII [6].

Загальні збори скликаються:

- старостою відповідно до статуту територіальної громади та/чи Положення про загальні збори,
- за ініціативою (пропозицією) органу самоорганізації населення, що діє на території вулиці, будинку;
- за пропозицією ініціативної групи населеного пункту, що входить до складу відповідного старостинського округу [5].

Закон України «Про місцеве самоврядування» не встановлює переліку питань, які можуть виноситися на розгляд загальних зборів чи будь-яких вимог до нього (кількість, обсяг, ознаки тощо). Зате такий перелік містить стаття 6 Постанови ВРУ «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», визначаючи, що до компетенції зборів належить розгляд будь-яких питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, в межах Конституції і законів України, внесення пропозицій відповідним органам і організаціям [6].

Якщо говорити про місцеві ініціативи, то члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Станом на сьогодні в Україні немає закону, що б регулював процедуру внесення та розгляду місцевих ініціатив, проте вже є відповідний законопроект у Верховній Раді України [7]. Також, веб сайт «Децентралізація» пропонує «Типове положення про місцеві ініціативи», яке можуть використовувати органи місцевого самоврядування, як зразок для затвердження [8].

Порядок внесення місцевої ініціативи визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Ініціативна група повинна подати пропозицію до місцевої ради не пізніше 30 календарних днів після її підготовки. Важливо, щоб всі вимоги відповідали чинному законодавству.

Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, оприлюднюється в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади [8].

Із положення про місцеві ініціативи у м. Львові можна дізнатися наступне:

1. Місцева ініціатива є формою безпосередньої участі членів територіальної громади м. Львова у місцевому самоврядуванні.

2. Місцева ініціатива – офіційна письмова пропозиція членів територіальної громади з питань, які належать до відання місцевого самоврядування та мають важливе значення для територіальної громади міста, внесена у порядку, передбаченому Положенням про місцеві ініціативи у м. Львові (надалі – Положення) до міської ради для розгляду та прийняття відповідного рішення у межах її компетенції.

3. Ініціювати внесення місцевої ініціативи та брати участь у підтримці проекту рішення місцевої ініціативи можуть члени територіальної громади м. Львова, які згідно із законодавством володіють виборчим правом на міських виборах.

4. Громадські організації, осередки політичних партій, підприємства, установи, організації всіх форм власності, органи самоорганізації населення, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків можуть долучатись до розробки проекту місцевої ініціативи, здійснювати агітацію за або проти внесення (прийняття) проекту місцевої ініціативи чи в інший, не заборонений чинним законодавством, спосіб сприяти участі мешканців міста у місцевому самоврядуванні [9].

Ще одною формою діяльності територіальної громади є електронна петиція. Електронна петиція – це особлива форма колективного звернення громадян до президента України, Верховної ради України, Кабінету міністрів України, органу місцевого самоврядування. Електронні петиції регулюються Законом України «Про звернення громадян», який визначає їх як колективні звернення в електронній формі [10].

На сайті органу місцевого самоврядування передбачається електронна петиція (розділ «електронні петиції») як інструмент участі, і передбачається кількість голосів, яку повинна набрати та чи інша електронна петиція для того, щоб вона була розглянута. Своєю чергою, це може бути зазначено і в Статуті, але зазвичай органи місцевого самоврядування не передбачають кількості громадян, які повинні підписатися під електронною петицією в Статуті. Ця кількість громадян передбачається безпосередньо у відповідному «Положенні про електронні петиції». Це положення так, як і інші положення, які деталізують інструменти участі громадськості, приймаються, затверджуються органом місцевого самоврядування із того моменту й набувають, як правило, чинності [11, с. 297].

Проаналізувавши сайти органів місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що наразі навіть на тих, де є можливість подати електронну петицію, відсутній у вільному доступі локальний акт, який регулює відповідні відносини. Найбільше проблем спостерігається саме на сайтах сільських та селищних рад, бо значна кількість останніх взагалі не приймали відповідні акти. Однак, варто зауважити, що є і досить прогресивні сільські та селищні ради. Так, наприклад на сайті Лачинської територіальної громади (Івано-Франківська область) є рішення «Про затвердження Положення «Про електронні петиції» в Ланчинській територіальній громаді». У ньому наявна вся важлива інформація щодо порядку розгляду електронних петицій, так вказано серед іншого, що для розгляду електронної петиції необхідно зібрати на її підтримку не менше 120 підписів протягом 90 календарних днів з дня оприлюднення петиції. Збір голосів здійснюється на офіційній веб-сторінці «Електронних петицій до влади» у розділі «Петиції». Для участі у зборі голосів учасник проходить електронну реєстрацію через систему BankID або зазначивши своє прізвище, ім'я, по батькові, електронну адресу [12].

Розглянемо ще одну форму діяльності територіальної громади, таку як, громадські слухання.

Закон України «Про місцеве самоврядування» закріплює, що територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [3].

У 2015 році у Верховній Раді України було зареєстровано Проект Закону України «Про громадські слухання», що визначав громадські слухання, як форму безпосередньої участі членів територіальної громади, посадових осіб органів місцевого самоврядування у спільному обговоренні з найбільш важливих питань місцевого значення [13]. На жаль, цей закон у подальшому прийнято не було.

Натомість 20 червня 2024 року Верховною Радою України було прийнято закон «Про публічні консультації», який ще не набрав законної сили. Прийняття цього Закону сприятиме впровадженню принципів належного врядування шляхом залучення заінтересованих сторін до прийняття рішень для збалансування публічних та приватних інтересів, запровадження сучасних стандартів підготовки рішень. Перевагами проведення публічних консультацій є можливість вивчення (уточнення) потреб, інтересів різних заінтересованих сторін, а також отримання ідей, пропозицій, інноваційних підходів для вирішення проблемних питань у різних сферах державної політики та вирішення питань місцевого значення, що сприяє підвищенню якості рішень, їх легітимачії та підтримці тощо [14].

Крім того, порядок організації та проведення громадських слухань має бути детально визначений у статутах територіальних громад або в окремих локальних документах, затверджених місцевими радами [15]. Метою громадських слухань є обговорення важливих питань місцевого значення, таких як бюджет, розвиток інфраструктури, екологічні проекти, проекти будівництва, земле-відведення, рекреаційного розвитку тощо. Учасники – мешканці громади, представники місцевої влади, експерти та інші зацікавлені сторони.

Кращими практиками доброго врядування процедури проведення громадських слухань місцевою радою вважаються:

- кількісний склад ініціативної групи з внесення місцевої ініціативи: не більше ніж 10 осіб;
- ініціативну групу не потрібно створювати через окрему процедуру;
- максимальна кількість підписів на підтримку місцевої ініціативи (від 1000 до 100 тис жителів – 100 підписів; від 100 тисяч до 500 тисяч жителів – не більше ніж 250 підписів; від 500 тисяч до 1 мільйона жителів – не більше ніж 500 підписів; понад 1 мільйона жителів – не більше ніж 700 підписів);
- максимальний перелік документів для внесення місцевої ініціативи (повідомлення про подання місцевої ініціативи; проект рішення або пропозиція; пояснювальна записка або опис проблеми; підписні листи з підтримки місцевої ініціативи).
- всі ініціативи незалежно від висновків і рекомендацій виконавчих органів місцевої ради вносяться на розгляд сесії місцевої ради;
- за результатами розгляду місцевої ініціативи приймається вмотивоване рішення [16].

Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування [17].

Громадські слухання як інститут демократії та форма участі громадськості в управлінні розвитком територіальної громади виконують ряд функцій, які відображають призначення і роль громадських слухань в демократичній системі державного управління та місцевого самоврядування. Так, однією із основних функцій громадських слухань є комунікативна, яка дає змогу реалізувати пряму і безпосередню комунікацію місцевої влади з громадськістю. В процесі реалізації цієї функції громадські слухання стають майданчиком для відкритих консультацій влади з громадськістю щодо вирішення важливих питань розвитку територіальної громади. Комунікація через консультації є важливим інструментом місцевої влади щодо вивчення громадської думки, покращення розуміння місцевих проблем та отримання альтернативних варіантів їх вирішення [18].

Відповідно до законів України «Про громадські об'єднання», «Про органи самоорганізації населення» та низки інших законів України, громадські організації та органи самоорганізації населення відіграють важливу роль у вирішенні питань місцевого значення. Вони можуть брати участь у роботі та обговоренні проектів рішень, контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування, а також ініціювати та реалізовувати соціальні проекти. Участь цих інституцій у вирішенні питань місцевого значення сприяє залученню громадян до управління громадою, підвищенню прозорості та ефективності прийняття рішень. Це також сприяє врахуванню потреб та інтересів мешканців на місцевому рівні, що веде до більш збалансованого та сталого розвитку територіальних громад.

Висновки. Підсумовуючи зазначимо, що використання різних форм безпосередньої участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення – це реальний інструмент впливу громадян на життя свого населеного пункту. Активне використання охарактеризованих вище форм чинить ефективний вплив на місцеву політику, забезпечує прозорість та підзвітність у діяльності представницьких органів влади, сприяє вираженню місцевих ініціатив та формує у мешканців населених пунктів розуміння власної дієвості та ефективності у прояві їх правової позиції.

Розглянувши найбільш поширені форми безпосередньої участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, зазначимо, що наведений їх перелік не є вичерпним. Адже законодавство та практика свідчать про дедалі частіше використання таких нових форм діяльності територіальних громад, як бюджет участі, консультації з громадськістю, участь у роботі наглядових рад, або інших контрольно-наглядових органів юридичних осіб, засновниками яких є міська рада та інші, що потребують подальшого наукового дослідження та обґрунтування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бобровський О.І. Теоретичні засади публічного управління територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/4_2020/153.pdf.
2. Олексюк Г.В., Попадинець Н.М., Самотій Н.С. Управління територіальними громадами на засадах територіального маркетингу: теоретико-методологічні аспекти. *Регіональна економіка*. 2021. № 3. С. 19–25.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Загальні збори громадян. *Довідник громадського активіста*: веб сайт. URL: http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=53.
5. Врублевський О. Що потрібно знати старості про юридичну природу загальних зборів громадян. *Децентралізація*: веб сайт. URL: <https://decentralization.ua/news/10260> (дата звернення 01.09.2025).
6. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова ВРУ від 17.12.1993 № 3748-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12#Text>.
7. Про місцеві ініціативи: Проект Закону України від 03.11.2011 № 9404. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF79800A>.
8. *Децентралізація*: веб сайт. URL: <https://decentralization.ua/news/9583> (дата звернення 1.09.2025).
9. Положення про місцеві ініціативи у м. Львові. URL: https://city-adm.lviv.ua/lmrdownloads/Aktualno/statut/S_Dodatok_3.pdf.
10. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
11. Котляревська Г.М. Електронна петиція як вид звернення громадян. *Держава та регіони*. 2019. № 3. С. 295–300.
12. Рішення та положення про електронні петиції. *Лачинська громада*: веб-сайт. URL: <https://lanchynska-gromada.gov.ua/rishennya-tapolozhennya-pro-elektronni-peticii-16-32-55-27-05-2019/> (дата звернення: 1.09.2025).
13. Про громадські слухання: Проект Закону України від 06.07.2015 № 2295а. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GH1RR68A?an=14>.
14. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про публічні консультації» № 4254 від 23.10.2020. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235.
15. Кириченко Ю.М. Статут територіальної громади як ефективний засіб локальної саморегуляції та самоуправління. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2020. № 3 (69). С. 21. URL: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.3>.
16. Довідник громадського активіста. *Львівська міська рада*. URL: http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=51.
17. Реформа децентралізації. *Урядовий портал*: веб сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>.
18. Букіна Т.В., Лазарева А.О., Губа М.І. Громадські слухання як форма взаємодії влади та громадськості: теоретичні аспекти. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2043>.

УДК 331.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.40>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА РЕАБІЛІТАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ У ПРОЦЕСІ ПРАЦІ

Пасічний В.Б.,

*старший викладач кафедри правоохоронної діяльності
та спеціальних юридичних дисциплін**Національного університету водного господарства та природокористування
e-mail: v.b.pasichniuk@nuwm.edu.ua*

Пасічний В.Б. Адміністративно-правове забезпечення охорони здоров'я та реабілітації працівників у процесі праці.

Працевлаштування працівників в Україні має широкий діапазон за галузевою ознакою. Серед цих галузей: металургійна, транспортна, хімічна промисловості а також транспортна, сланцева, добувна, виробництво шкіри, будівництво, енергетика, автомобілетранспорт та деякі інші. Встановлено, що найбільш травмобезпечними були раніше та залишається і дотепер металургійна, хімічна, вугільна та машинобудівна промисловості, агропромисловий комплекс та соціально-культурна сфера.

В статті визначено, що наразі в Україні існує тенденція збільшення кількості працівників, що перебувають у шкідливих і небезпечних умовах праці. Природньо, що чим більше працівників перебуватиме в таких умовах тим більше в Україні зростатиме кількість професійних захворювань, виробничих травм, нещасних випадків на виробництві.

На думку автора, працівники, які перебувають в умовах шкідливих і небезпечних виробничих чинників, потребують додаткового адміністративно-правового забезпечення від роботодавців та держави в цілому.

Встановлено, що забезпечення прав і свобод людини і громадянина неможливе без їх попередньої декларації в загальнодержавних законодавчих актах. Деякі з них за своєю природою є такими, що потребують додаткової охорони та особливого правового стану, тому встановлюються в конституціях держав, як наслідок, набувають конституційно-правового статусу. В Україні, як і в більшості цивілізованих правових держав, міжнародні угоди, що набули чинності та чинні національні законодавчі акти визначають людину, її безпеку, життя і здоров'я особливою (найбільшою) соціальною цінністю. Доведено, що основні права і свободи людини і громадянина зосереджені в Конституції України, Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права. В науковій статті визначено, що зазначені норми мають передусім практичне значення для застосування найманої праці в Україні. Відтак, при її застосуванні роботодавець повинен забезпечити виконання цих законодавчих актів на виробництві, в підприємстві, установі, організації. На думку автора, усе зазначене фокусує увагу науковців до питання забезпечення охорони здоров'я та реабілітації працівників в Україні. У цьому контексті, адміністративно-правове забезпечення охорони здоров'я працівників та їх реабілітації є актуальним науковим пошуком, адже від його якості залежить захист та реалізація основоположних прав людини.

Ключові слова: охорона праці, безпека праці, реабілітація працівників, трудове законодавство, адміністративно-правове забезпечення.

Pasichniuk V.B. Administrative and legal provision of health protection and rehabilitation of employees in the process of work.

Employment of workers in Ukraine has a wide range by industry. Among these industries: metallurgical, transport, chemical industry as well as transport, shale, mining, leather production, construction, energy, motor transport and some others. It has been established that the most traumatic were previously and still remain the metallurgical, chemical, coal and machine-building industries, agro-industrial complex and socio-cultural sphere.

The article determines that currently in Ukraine there is a tendency to increase the number of workers who are in harmful and dangerous working conditions. Naturally, the more workers are in such conditions, the more the number of occupational diseases, industrial injuries, accidents at work will increase in Ukraine.

According to the author, workers who are in conditions of harmful and dangerous production factors need additional administrative and legal support from employers and the state as a whole.

It has been established that ensuring the rights and freedoms of man and citizen is impossible without their prior declaration in national legislative acts. Some of them, by their nature, require additional protection and a special legal status, therefore they are established in the constitutions of states, as a result, they acquire constitutional and legal status. In Ukraine, as in most civilized states governed by the rule of law, international agreements that have entered into force and current national legislative acts define a person, his safety, life and health as a special (greatest) social value. It has been proven that the fundamental rights and freedoms of man and citizen are concentrated in the Constitution of Ukraine, the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights. The scientific article determines that the specified norms are primarily of practical importance for the application of hired labor in Ukraine. Therefore, when applying it, the employer must ensure the implementation of these legislative acts at work, in an enterprise, institution, organization. In the author's opinion, all of the above focuses the attention of scientists on the issue of ensuring health care and rehabilitation of employees in Ukraine. In this context, the administrative and legal provision of health care for employees and their rehabilitation is a relevant scientific search, because the protection and implementation of fundamental human rights depends on its quality.

Key words: labor protection, occupational safety, rehabilitation of employees, labor legislation, administrative and legal support.

Постановка проблеми. Забезпечення прав і свобод працівників на реабілітацію, безпеку, охорону та гігієну праці неможливе без їх попередньої декларації в міжнародних та національних законодавчих актах. Механізми забезпечення і реалізації цих прав встановлені в Україні як на загальнодержавному так і на локальному рівнях. Очевидно, що ці механізми забезпечуються також і в адміністративному порядку. Адже в Україні функціонує система органів державної влади, що відповідають за формування та реалізацію державної соціальної політики, у тому числі державної політики в сфері праці. На тлі негативних показників виробничого травматизму та професійної захворюваності, що відповідно до звітів Державної служби України з питань праці мають місце в Україні протягом багатьох років дослідження адміністративно-правового забезпечення охорони здоров'я та реабілітації працівників у процесі праці є актуальним науковим пошуком сьогодення.

Метою дослідження є здійснення наукового та правового аналізу сучасного адміністративно-правового забезпечення охорони здоров'я та реабілітації працівників у процесі праці.

Стан опрацювання проблематики. Теоретичним підґрунтям дослідження стали роботи вчених у сфері теорії держави і права, трудового та адміністративного галузей права. Серед них: праці М.М. Терещука, Л.І. Каленіченко, Р.В. Бойка, К.Н. Ткачука, В.С. Андреева, Я.І. Безуглової, П.А. Буценка, В.Я. Гоца та інших.

Виклад основного матеріалу. В Україні, як і в більшості цивілізованих правових держав, міжнародні угоди, що набули чинності та чинні національні законодавчі акти визначають людину, її безпеку, життя і здоров'я особливою (найбільшою) соціальною цінністю. Зазначимо три основні, на наш погляд, законодавчі акти, у яких це задекларовано:

1) Стаття 3 Конституції України: "Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю" [3]. На основі досліджень вітчизняних конституційно-правових основ охорони праці, можна зробити висновок, що деякі норми статей Конституції України теж врегульовують різні аспекти безпеки і охорони здоров'я працівників. Це, зокрема норми, що передбачаються статтями: 1, 36, 43, 44, 45, 55, 60, 68, 92, 116, 119. Зміст цих статей Конституції детально нами аналізувався у попередніх наукових працях [7, с. 118].

2) Стаття 23 Загальної декларації прав людини: "Кожна людина має право на працю, на вільний вибір роботи, на справедливі і сприятливі умови праці та на захист від безробіття" [1].

3) Стаття 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права містить норму "Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожного на справедливі і сприятливі умови праці, включаючи, зокрема: пункт б) умови роботи, що відповідають вимогам безпеки та гігієни..." [4].

Для розкриття наукової теми необхідно розкрити її категорійний зміст. По-перше, поняття "охорона здоров'я" встановлено в Законі України "Основи законодавства України про охорону здоров'я". Стаття 3 закону визначає, що охорона здоров'я – система заходів, спрямованих на збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя. Такі заходи здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, заклади охорони здоров'я; фізичні особи – підприємці, які зареєстровані у встановленому законом порядку та одержали ліцензію на право провадження господарської діяльно-

сті з медичної практики; медичні та фармацевтичні працівники, фахівці з реабілітації, громадські об'єднання і громадяни [5].

У сфері праці існує законодавча категорія "охорона праці", і відповідно до статті 1 Закону України "Про охорону праці", "охорона праці – це система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності" [9].

Проект Закону "Про безпеку та здоров'я працівників на роботі" замість поняття "охорона праці" визначає поняття "безпека та здоров'я працівників на роботі". Як зазначено в законопроекті це – система заходів і засобів, спрямованих на збереження здоров'я, життя і працездатності працівників, із запобігання та/або зменшення впливу на працівників небезпечних та шкідливих професійних факторів і професійних ризиків, що вживаються на всіх етапах робочого процесу, зокрема на етапі планування та проектування. У тексті законопроекту є норма, відповідно до якої, в законі слова «охорона праці» в усіх відмінках замінюються словами «безпека та здоров'я працівників на роботі» у відповідному відмінку [8].

Проаналізувавши поняття: "охорона праці працівників", "охорона здоров'я працівників", "безпека та здоров'я працівників на роботі", керуючись у першу чергу чинним трудовим законодавством, ми схильні стверджувати, що вони є синонімічними категоріями як за своїм змістом так і законодавчими визначеннями.

Виконуючи свою роботу, а буває і просто перебуваючи місці праці, працівник може отримати травму або інше ушкодження здоров'я. В результаті цей працівник потребуватиме отриманню медичних послуг та подальшої реабілітації. Такий випадок може статись практично в будь-якій галузі та на будь-якому підприємстві. Із цим випадком на виробництві законодавець пов'язує настання певних юридичних наслідків. Відтак, на наш погляд актуалізується і питання реабілітації працівників. Важливо, щоб лікування та реабілітація були належної якості, і працівник у повній мірі відновив свій стан здоров'я.

Відповідно до Законів України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" та "Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я" реабілітація це - комплекс заходів, яких потребує особа, яка зазнає або може зазнати обмеження повсякденного функціонування внаслідок стану здоров'я або старіння у взаємодії з її середовищем. [5] У свою чергу, реабілітація працівників — це комплекс заходів, спрямованих на відновлення працездатності, фізичного та психічного здоров'я працівників після травм, професійних захворювань або інших обставин, що вплинули на їхню здатність виконувати трудові обов'язки [2, с. 14]. Варто зазначити, що охорона праці працівників є нерозривним механізмом із їх реабілітацією внаслідок ушкодження здоров'я на виробництві.

Адміністративно-правове забезпечення охорони здоров'я працівників та їх реабілітації складається із двох основних елементів: організаційного (це уповноважені у цій сфері органи і посадові особи) та правового (це чинні нормативно-правові акти різної юридичної сили, норми яких врегульовують питання охорони здоров'я і праці працівників).

Організаційний елемент включає діяльність уповноважених у сфері охорони праці, здоров'я та реабілітації працівників органи, установи і їх посадові особи. Відтак, це явище публічного управління можна зобразити схематично:

Організаційний елемент адміністративно-правового забезпечення охорони здоров'я працівників та їх реабілітації			
законодавчий рівень	вищий і центральний державний виконавчий рівень	місцевий рівень	локальний (недержавний)

Розглянемо детальніше.

На вищому і центральному державних рівнях це діяльність: Кабінету Міністрів України, Міністерства соціальної політики України, Національної служби здоров'я України, Міністерства охорони здоров'я України, Державної служби з питань праці України, Державної служби статистики України, Національної соціальної сервісної служби України, Пенсійного фонду України.

На місцевому рівні це діяльність: територіальних управлінь Державної служби з питань праці, департаментів соціальної політики ОДА, закладів охорони здоров'я, управлінь охорони здоров'я ОДА, головних управлінь статистики в областях, головних управлінь Національної соціальної сервісної служби у областях, органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій.

На державному законодавчому рівні це діяльність: Верховної Ради України, Комітету з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування, Комітету з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів, народних депутатів України та суб'єктів законодавчої ініціативи.

На локальному (недержавному) рівні це діяльність: роботодавців (або уповноважених ним осіб), працівників, профспілок, уповноважених представників профспілок із охорони праці, служб охорони праці (їх посадових осіб), відповідальних за охорону праці на підприємстві, в деяких випадках трудових колективів.

Правовий елемент адміністративно-правового забезпечення охорони здоров'я працівників та їх реабілітації складається з чинних нормативно-правових актів різної юридичної сили, норми яких врегульовують питання охорони здоров'я і праці працівників. Загальновідомо, що відправною точкою системи законодавчих актів, які є регуляторами відносин в цій галузі є стаття 3 Закону України «Про охорону праці». Відповідно до неї, законодавство про охорону праці складається з Закону України «Про охорону праці», Кодексу законів про працю України, Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів [9]. Зміст даних нормативних актів, не дивлячись на сталість самої системи постійно змінюється, доповнюється, а тому є дискусійним, що зумовлює актуальність даного дослідження. Ми теж проаналізували це правове явище та дійшли до висновку що до зазначеної системи крім вказаних в статті 3 Закону «Про охорону праці» входять і деякі інші законодавчі акти. До них, на наш погляд, належать: Закон України «Про пожежну безпеку», Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», Закон України «Про підприємства в Україні», Закон України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я», Кодекс Цивільного Захисту України, Закон України «Про транспорт», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Основи законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», Гірничий закон України, Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» Закон України «Про звернення громадян» та інші.

Функціонування норм трудового права в законодавчих актах є універсальним та надійним засобом забезпечення законності та правопорядку в суспільно-трудових відносинах. Однак не у всіх випадках ці норми є якісними регуляторами суспільно-трудових відносин, саме тому зумовлюється необхідність детального наукового дослідження їх практичного застосування.

На основі законодавчих актів ухвалюються підзаконні та локальні нормативні акти. Вони повинні відповідати нормам Конституції та законів України. Ці документи ухвалюються різними органами влади з метою: по-перше врегулювання тих правовідносин, що не врегульовуються (або не у повному обсязі врегульовуються) за допомогою законодавчих актів та по-друге: якщо для виконання обов'язків передбачених законом певному суб'єкту необхідно (для прикладу роботодавцеві) прийняти такий акт. Найпоширенішими та найвживанішими серед підзаконних нормативних актів в сфері охорони праці є, на наш погляд, постанови Кабінету Міністрів України наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р. № 1290 Про затвердження Списків виробництв, робіт, цехів, професій і посад, зайнятість працівників в яких дає право на щорічні додаткові відпустки за роботу із шкідливими і важкими умовами праці та за особливий характер праці, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним медичним оглядам, порядку проведення цих оглядів та видачі особистих медичних книжок» від 23 травня 2001 р. № 559, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці» від 11 лютого 2015 р. № 96, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки» від 26 жовтня 2011 р. № 1107 та інші.

Серед найпоширеніших локальних нормативно-правових актів є, на наш погляд наступні: правила внутрішнього трудового розпорядку, колективний договір, інструкції, та інші документи підприємства, яке використовує найману працю.

Для висновків зазначимо наступне:

По-перше: проаналізувавши поняття: "охорона праці працівників", "охорона здоров'я працівників", "безпека та здоров'я працівників на роботі", керуючись у першу чергу чинним трудовим законодавством, ми схильні стверджувати, що вони є синонімічними категоріями як за своїм змістом так і законодавчими визначеннями.

По-друге: правовий елемент адміністративно-правового забезпечення охорони здоров'я працівників та їх реабілітації складається з чинних нормативно-правових актів різної юридичної сили, норми яких врегульовують питання охорони здоров'я і праці працівників.

По-третє: організаційний елемент адміністративно-правового забезпечення охорони здоров'я працівників та їх реабілітації включає діяльність уповноважених у сфері охорони праці, здоров'я та реабілітації працівників органи, установи і їх посадові особи.

По-четверте: організаційний та правовий елементи адміністративно-правового забезпечення охорони здоров'я працівників та їх реабілітації перебувають у нерозривному та тісному взаємозв'язку. Їх якість та правильне використання є запорукою забезпечення прав працівників на охорону та безпеку праці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Загальна декларація прав людини прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#-Text (дата звернення: 26.08.2025 року).
2. Коваленко В.М. Медико-експертна та реабілітаційна допомога хворим кардіологічного профілю в Україні: реальність і перспективи. Сучасні проблеми медико-соціальної експертизи і реабілітації хворих та інвалідів внаслідок серцево-судинних захворювань: Матеріали науково-практичної конференції з міжнародною участю Українського державного НДІ медико-соціальних проблем інвалідності / За ред. В.Ф. Москаленка та Ю.В. Поляченка. Дніпропетровськ: Пороги, 2002. С. 14–18.
3. Конституція України: Конституція від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 26.08.2025 року).
4. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19.10.73. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text (дата звернення: 26.08.2025 року).
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992, № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> (дата звернення: 26.08.2025 року).
6. Пасічнюк В.Б. Сучасний стан охорони праці на українських підприємствах. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції Правові реформи в Молдові, Україні і Грузії в контексті євроінтеграційних процесів (Кишинев, Республіка Молдова. 7-8 листопада. 2014 р.) Кишинев: Право, 2014. С. 163–165.
7. Пасічнюк В.Б., Міщук І.В. Конституційно-правові основи охорони праці в Україні. Eurasian Academic Research Journal. № 6 (06). 2016 р. С. 108–119.
8. Про безпеку та здоров'я працівників на роботі: Проект Закону від 13.10.2023 року. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/deda0399-23b0-4b5f-8588-0c4eb4ab2f28> (дата звернення: 26.08.2025 року).
9. Про охорону праці. Закон України від 14.10.1992, № 49 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text> (дата звернення: 26.08.2025 року).
10. Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я: Закон України № 1053-IX від 03.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1053-20#Text> (дата звернення: 26.08.2025 року).
11. Стан виробничого травматизму в Україні. Офіційний вебсайт Держпраці України. URL: <https://dsp.gov.ua/stan-vyrobnychoho-travmatyzmu/> (дата звернення: 26.08.2025 року).

УДК 342.9:347.962.2(477):341.645

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.41>

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО І ПРОБЛЕМА РОЗУМНИХ СТРОКІВ: КОЛІЗІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПРАКТИКА ЄСПЛ

Петриченко В.В.,

доктор філософії в галузі права,

старший викладач кафедри адміністративно-правових дисциплін

Навчально-наукового інституту права та психології

Національної академії внутрішніх справ

ORCID: 0009-0008-8789-0574

e-mail: petrichenko_v@ukr.net

Петриченко В.В. Адміністративне судочинство і проблема розумних строків: колізії законодавства та практика ЄСПЛ.

Стаття присвячена дослідженню проблеми забезпечення «розумних строків» в адміністративно-судочинстві України в контексті законодавчих колізій та практики Європейського суду з прав людини. Наголошується, що дотримання розумних строків є одним із ключових елементів права на справедливий суд, гарантованого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Водночас аналіз національного законодавства виявляє суперечності між формальними приписами Кодексу адміністративного судочинства України, що встановлюють процесуальні строки, та фактичною неможливістю їх дотримання у зв'язку з надмірним навантаженням на суди, браком кадрових ресурсів та складністю окремих категорій справ.

У роботі розкриваються теоретичні засади поняття «розумні строки», яке охоплює не лише часовий вимір, але й співвідношення між складністю справи, поведінкою учасників процесу та ефективністю дій органів правосуддя. Значну увагу приділено практиці ЄСПЛ, зокрема рішенням у окремих справах, наприклад, *Kudla v. Poland*, *Frydlender v. France*, де були сформульовані критерії оцінки розумності строків. Вказується, що для України ця практика має особливе значення, оскільки системна проблема надмірної тривалості судових проваджень неодноразово ставала підставою для визнання порушення Конвенції.

Окремо підкреслено колізійність українського законодавства: з одного боку, закріплені чіткі часові межі розгляду адміністративних справ, а з іншого – відсутні ефективні механізми забезпечення їх реального виконання. Зокрема, не врегульованим залишається питання компенсації за надмірну тривалість провадження, а також інституційної відповідальності за затягування процесу.

Зроблено висновок, що подолання проблеми можливе лише за умов комплексного реформування адміністративного судочинства: удосконалення процесуальних норм, цифровізації судових процедур, підвищення кадрового потенціалу судів та імплементації стандартів ЄСПЛ у національну практику. Це дозволить не лише забезпечити ефективний захист прав громадян, але й зміцнити довіру до судової системи України.

Ключові слова: адміністративне судочинство, розумні строки, ЄСПЛ, колізії законодавства, право на справедливий суд, національне законодавство, правове регулювання, процесуальні строки, практика ЄСПЛ, Конвенція про захист прав людини, затягування проваджень, компенсація, ефективність судочинства, адміністративні справи, доступ до правосуддя.

Petrychenko V.V. Administrative judiciary and the problem of reasonable times: conflict of legislation and practice of the ECHR.

The article is devoted to the study of the problem of ensuring "reasonable time" in the administrative justice of Ukraine in the context of legislative conflicts and the practice of the European Court of Human Rights. It is emphasized that compliance with reasonable time limits is one of the key elements of the right to a fair trial, guaranteed by Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. At the same time, the analysis of national legislation reveals contradictions between the formal provisions of the Code of Administrative Justice of Ukraine, which establish procedural time limits, and the actual impossibility of their compliance due to excessive workload on the courts, lack of human resources and the complexity of certain categories of cases.

The paper reveals the theoretical foundations of the concept of «reasonable time», which covers not only the time dimension, but also the relationship between the complexity of the case, the behavior of the participants in the process and the effectiveness of the actions of the judicial authorities. Considerable attention is paid to the practice of the ECHR, in particular, decisions in individual cases,

for example, *Kudla v. Poland*, *Frydlender v. France*, where criteria for assessing the reasonableness of time were formulated. It is indicated that this practice is of particular importance for Ukraine, since the systemic problem of excessive length of judicial proceedings has repeatedly become the basis for recognizing a violation of the Convention.

The conflicting nature of Ukrainian legislation is separately emphasized: on the one hand, clear time limits for considering administrative cases are established, and on the other hand, there are no effective mechanisms to ensure their actual implementation. In particular, the issue of compensation for excessive length of proceedings, as well as institutional responsibility for delaying the process, remains unsettled.

It is concluded that overcoming the problem is possible only under the conditions of comprehensive reform of administrative justice: improvement of procedural norms, digitalization of judicial procedures, increase of human resources potential of courts and implementation of ECHR standards in national practice. This will allow not only to ensure effective protection of citizens' rights, but also to strengthen trust in the judicial system of Ukraine.

Key words: administrative justice, reasonable terms, ECHR, conflicts of laws, right to a fair trial, national legislation, legal regulation, procedural terms, ECHR practice, Convention for the Protection of Human Rights, delay of proceedings, compensation, efficiency of judicial proceedings, administrative cases, access to justice.

Постановка проблеми. Однією з ключових гарантій ефективного адміністративного судочинства є забезпечення розгляду справи у розумні строки. Проте в українській практиці існує низка проблем, пов'язаних як із нечіткістю законодавчих формулювань щодо визначення меж «розумного строку», так і з факторами, що об'єктивно впливають на тривалість процесу: завантаженість судів, зловживання процесуальними правами сторонами, відсутність належного механізму контролю за дотриманням строків. Наявність таких прогалин призводить до колізій у національному правозастосуванні та численних звернень до Європейського суду з прав людини, який неодноразово констатував порушення ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод Україною. Це актуалізує потребу у комплексному дослідженні правової природи проблеми розумних строків, а також у пошуку шляхів вдосконалення адміністративного процесуального законодавства.

Метою статті є аналіз проблемності визначення та дотримання розумних строків у адміністративному судочинстві України, дослідження колізій законодавства у цій сфері та узагальнення практики Європейського суду з прав людини з метою вироблення пропозицій щодо удосконалення національної правової системи.

Аналіз наукових праць та досліджень. Проблема строків у судочинстві неодноразово стала предметом дослідження українських та зарубіжних науковців. Зокрема, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Е.Ф. Демський, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, І.Б. Коліушко, В.П. Кононець, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, Т.П. Мінка, Р.В. Миронюк, Р.С. Мельник, О.М. Пасенюк, Ю.С. Педько, О.П. Рябченко, М.І. Смокович, М.М. Тищенко та інші.

Вагоме значення мають і наукові праці з міжнародного права, зокрема дослідження щодо практики ЄСПЛ у справах проти України (рішення у справах *Frydlender v. France*, *Kudła v. Poland*, *Merit v. Ukraine*), які окреслюють критерії «розумного строку» та наслідки їх недотримання. Водночас у сучасній юридичній науці бракує системних праць, які б комплексно поєднували аналіз колізій національного законодавства із практикою ЄСПЛ та формували пропозиції щодо вдосконалення української моделі адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. Розумні строки розгляду публічно-правових спорів є ключовим елементом ефективного адміністративного правосуддя. Вони забезпечують захист прав і свобод громадян та юридичних осіб, одночасно підтримуючи довіру до судової системи та верховенства права [1, с. 161–170].

Ю.В. Навроцька, зазначає що вимогу стосовно розумності строку розгляду справи не можна отожднювати з вимогою швидкості розгляду, оскільки поспішний розгляд призведе до поверхового аналізу, що суперечить принципу розумності строку [1, с. 160].

Л.В. Тацій вважає, що розумний строк – це найкоротший період розгляду та вирішення адміністративної справи, обумовлений її складністю та поведінкою учасників процесу, достатній для своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах [2, с. 39].

Я.О. Берназюк пояснює розумні строки в адміністративному судочинстві як найкоротші строки за конкретних обставин, встановлені законом або судом, протягом яких суд має можливість всебічно та повно дослідити докази, встановити фактичні обставини справи і прийняти законне та мотивоване рішення [3, с. 149–157].

А.Ю. Кожевникова акцентує увагу, що при визначенні розумності строку розгляду справи необхідно враховувати не лише загальну тривалість розгляду, але й досягнення цілей адміністративного правосуддя. застосування поняття «розумний строк» як до дій суду, так і до дій учасників процесу, спрямоване на забезпечення ефективного, справедливого та своєчасного розгляду справ. Це підкреслює важливість чіткого регулювання строків у процесуальному законодавстві та їх дотримання на практиці, що є ключовим елементом правової держави та демократичного суспільства. Своєчасність розгляду, тобто вирішення публічно-правового спору в розумні строки, є одним з ключових компонентів принципу верховенства права в адміністративному судочинстві, нарівні з такими принципами як правова визначеність та доступність до правосуддя. Однак, у вітчизняній судовій практиці та науковій літературі досі не склалося єдиного і стабільного підходу до визначення критеріїв розумності строків розгляду адміністративних спорів [4, с. 103].

Отже, **розумний строк в адміністративному судочинстві** – це оптимальний часовий проміжок, необхідний для всебічного, повного й неупередженого розгляду та вирішення адміністративної справи з урахуванням її складності, поведінки учасників процесу та завантаженості суду, який забезпечує своєчасний і ефективний захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах без невиправданих зволікань.

Застосування розумного строку в адміністративному судочинстві, на нашу думку, повинно поєднувати декілька ключових елементів:

- 1) *індивідуальність* – кожна справа вимагає оцінки з урахуванням конкретних обставин;
- 2) *баланс швидкості та якості* – строк не може ототожнюватися з максимальною швидкістю, адже поспіх загрожує поверховим аналізом доказів;
- 3) *критерії оцінки* – складність справи, поведінка сторін, належність дій державних органів;
- 4) *функціональна мета* – гарантування доступу до правосуддя, дотримання принципу верховенства права та запобігання зловживанням.

Таким чином, «розумний строк» у адміністративному судочинстві – це не формальний часовий показник, а системний процесуальний стандарт, спрямований на забезпечення справедливості, ефективності та правової визначеності у публічно-правових спорах.

Слід відзначити, що вимога щодо розумного строку поширюється на всі етапи судового розгляду, включаючи досудове врегулювання, розгляд справи по суті, апеляційне та, при можливості, касаційне оскарження, а також виконання судового рішення [5].

А.Ю. Кожевников досліджуючи питання розумних строків в адміністративному судочинстві зосереджує увагу на проблемності їх застосування в умовах дії адміністративно-правового режиму воєнного стану. Так, авторка відзначає, що воєнний стан створює численні перешкоди для нормального функціонування судової системи. Серед основних викликів можна виділити наступні: 1. Обмеження фізичного доступу до судів: Воєнні дії можуть спричинити закриття судів, переміщення суддів та працівників судових установ, а також руйнування судової інфраструктури. 2. Збільшення кількості справ: В умовах воєнного стану зростає кількість публічно-правових спорів, зокрема, у зв'язку з переміщенням осіб, втратою майна, адміністративними правопорушеннями тощо. 3. Проблеми з комунікацією та збиранням доказів: Військові дії можуть ускладнювати комунікацію між сторонами, судом і свідками, а також створювати перешкоди для збирання та представлення доказів. 4. Психологічний тиск на суддів і учасників процесу: Військові дії та їх наслідки можуть негативно впливати на психологічний стан суддів, адвокатів та інших учасників процесу, що ускладнює прийняття обґрунтованих рішень. Для забезпечення дотримання розумних строків розгляду публічно-правових спорів адміністративними судами під час воєнного стану необхідно враховувати специфічні умови та виклики, а також запроваджувати відповідні заходи. До таких заходів можна віднести: 1. Запровадження електронного судочинства: Розвиток та активне використання електронних засобів комунікації, включаючи електронний документообіг, відеоконференцз'язок та інші технології, які дозволяють забезпечити безперервність судового процесу навіть в умовах обмеженого фізичного доступу до судів. 2. Оптимізація судових процедур: Спрощення та прискорення процедур розгляду справ, зокрема, шляхом розширення застосування спрощеного позовного провадження, зменшення формальних вимог до подання доказів та процесуальних документів. 3. Підтримка та захист суддів і працівників суду: Забезпечення належних умов праці, психологічної підтримки та безпеки для суддів і працівників судових установ. 4. Гнучкість у встановленні строків: Надання судам можливості більш гнучко встановлювати строки для виконання процесуальних дій з урахуванням конкретних умов і обставин воєнного стану. 5. Моніторинг та оцінка ефективності: Постійний моніторинг дотримання розумних строків розгляду справ, аналіз проблем та розробка рекомендацій щодо їх подолання [4, с. 104].

Відповідність практичного розуміння розумних строків міжнародній практиці є надзвичайно важливою, оскільки саме міжнародні стандарти, вироблені Європейським судом з прав людини та

іншими міжнародними юрисдикційними інституціями, встановлюють універсальні критерії оцінки швидкості та ефективності судового розгляду. Імплементация цих підходів у національне адміністративне судочинство дозволяє не лише забезпечити належний рівень доступу до правосуддя під час воєнного стану, але й гарантувати дотримання міжнародних зобов'язань України. Узгодження із загальноприйнятими міжнародними стандартами формує довіру до судової системи, мінімізує ризики повторних звернень громадян до міжнародних судів та сприяє побудові правової держави, де верховенство права реалізується не декларативно, а через реальну практику дотримання прав людини.

Ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод визначено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або - тією мірою, що визнає судом суворо необхідною, - коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя [6].

Слід відзначити, що у адміністративному судочинстві право кожного на справедливий і публічний розгляд справи упродовж розумного строку реалізується через низку процесуальних гарантій, закріплених у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Зокрема, закон визначає строки для розгляду окремих категорій справ, встановлює обов'язок суду діяти неупереджено, дотримуватися принципів рівності сторін та змагальності. Так, ст. 2 КАС України встановлено, що розумність строків розгляду справи судом є одним з принципів адміністративного судочинства. А ст.4 КАС України визначає, що розумний строк - найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах [7, ст. 2, 4].

Ст. 119 КАС України встановлює, що суд має встановлювати розумні строки для вчинення процесуальних дій. Строк є розумним, якщо він передбачає час, достатній, з урахуванням обставин справи, для вчинення процесуальної дії, та відповідає завданню адміністративного судочинства. Суд розглядає справи за правилами спрощеного позовного провадження протягом розумного строку, але не більше шістдесяті днів із дня відкриття провадження у справі (ст. 258 КАС України) [7].

Отже, гарантією дотримання «розумного строку» є надання сторонам процесуальних інструментів протидії затягуванню розгляду (оскарження дій суду чи зловживань учасників процесу), а також можливість застосування прискорених процедур для певних справ, що мають суспільно важливе значення. Публічність розгляду забезпечується відкритими судовими засіданнями, обов'язковим веденням журналу та аудіозапису процесу, доступом сторін до матеріалів справи, а також правом громадськості бути присутніми в суді.

Разом із тим, КАСУ передбачає винятки з принципу публічності, коли суд може ухвалити рішення про проведення закритого засідання. Такі обмеження відповідають положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та застосовуються у випадках, коли відкритий розгляд може завдати шкоди інтересам національної безпеки, громадського порядку, моралі, прав неповнолітніх чи приватного життя учасників. Судові рішення у будь-якому випадку проголошуються публічно, що є гарантією прозорості та довіри до правосуддя. Таким чином, адміністративне судочинство в Україні забезпечує баланс між відкритістю процесу і необхідністю захисту суспільно значимих інтересів, у такий спосіб реалізуючи міжнародні стандарти справедливого судового розгляду.

Окремі твердження містяться і в на практиці європейській судових інституцій.

Справа «Безрученков та інші проти України» (Заява № 5068/20 та 2 інші заяви) об'єднала кілька заяв проти України, в яких позивачі скаржилися на надмірну тривалість розгляду адміністративного чи судового провадження в національних судах, що порушує право на справедливий суд упродовж розумного строку (стаття 6 § 1 Європейської конвенції про захист прав людини) [8].

Суд визнав, що в Україні мало місце порушення ст. 6 § 1 Конвенції через надмірну тривалість проваджень. У рішенні зазначається, що строк, який державні органи виділяють на виконання своїх обов'язків, а також строки самих судових процедур, повинні бути оцінені з урахуванням трьох основних критеріїв: складності справи, поведінки заявника та компетентності/ефективності державних структур, які повинні забезпечити належне адміністрування правосуддя. Суд також підкреслив, що сам факт великих затримок - навіть якщо справа є складною - не може сам по собі виправдати порушення розумного строку, якщо державна влада не проявила достатньої ак-

тивності чи організаційної спроможності прискорити процес. Крім того, у справі «Безрученков та інші» ЄСПЛ звернув увагу на відсутність ефективного засобу захисту права на розгляд справи в розумний строк усередині національних систем. Суд констатував, що існуючі національні механізми не забезпечили потерпілим можливості своєчасно звернутися чи отримати судовий захист, коли строки були необґрунтовано пролонговані.

У справі «Кудла проти Польщі» (Kudla v. Poland, 2000, заява № 30210/96) [9] ЄСПЛ сформулював одне з ключових положень щодо «розумних строків» розгляду справ: Суд підкреслив, що право на розгляд справи упродовж розумного строку є невід'ємною частиною права на справедливий суд, закріпленого у статті 6 § 1 Конвенції. Було визначено, що при оцінці «розумності строку» враховуються: 1) складність справи – чи потребувала вона значного часу для збору доказів, експертиз чи процесуальних дій; 2) поведінка заявника – чи сприяв він затягуванню процесу або, навпаки, діяв добросовісно; 3) поведінка державних органів – зокрема, чи діяли суди та органи влади оперативно та ефективно, чи мали затримки; 4) значення справи для заявника – наскільки результат мав суттєвий вплив на особисті права (наприклад, свободу).

У справі «Кудла проти Польщі» (заява № 30210/96) ЄСПЛ чітко встановив, що надмірна тривалість тримання під вартою чи розгляду справи порушує право на судовий захист у розумний строк, гарантований статтею 6 § 1 Конвенції про захист прав людини. Ця справа стала прецедентною для ЄСПЛ, оскільки Суд вперше наголосив, що держава зобов'язана забезпечити ефективний засіб юридичного захисту у випадках затягування провадження та заклала основоположні критерії для оцінки «розумного строку»: складність справи; поведінка державних органів; зусилля сторони; обґрунтованість тривалості процедури. У рішеннях ЄСПЛ наголошено, що жодні внутрішні чинники, такі як навантаження судів чи недостатня кількість суддів, не можуть бути виправданням на міжнародному рівні.

У справі *Smirnova v. Russia, 2003, заяви № 46133/99 та № 48183/99* [10] ЄСПЛ зазначив, що надмірна тривалість провадження суперечить принципу правової визначеності та підриває довіру до правосуддя. Суд також наголосив, що держава зобов'язана організувати свою судову систему так, щоб гарантувати своєчасний розгляд справ. Європейський суд з прав людини розглянув питання розумних строків не лише у контексті конкретної справи, але й у загальних положеннях. Суд підкреслив, що в Конвенції не визначено конкретної тривалості, яка автоматично вважалася б «розумною». Кожна справа має оцінюватися індивідуально.

ЄСПЛ підтвердив три ключові критерії, вироблені у попередній практиці:

складність справи (фактична й правова);

поведінка заявника (чи не затягував він сам процес);

поведінка органів державної влади (чи діяли вони оперативно й ефективно).

Суд особливо підкреслив, що в оцінці «розумності строків» необхідно враховувати важливість спору для сторони. Якщо предметом розгляду справи є свобода особи, трудові чи соціальні права, справа має розглядатися швидше, ніж звичайні цивільні чи адміністративні процеси. ЄСПЛ ще раз зазначив, що держава зобов'язана організувати судову систему так, щоб уникати надмірних затримок. Посилання на завантаженість судів чи нестачу суддів не є виправданням.

Таким чином, у справі «Смірнови проти Росії» Суд фактично закріпив концептуальне правило, що «розумний строк» – це індивідуально оцінюваний критерій, який має враховувати як об'єктивні фактори (складність справи), так і поведінку сторін і влади, з урахуванням особливого значення результату для заявника.

Узагальнюючи вище викладене, зазначимо, що проблемність встановлення меж розумних строків у судовій практиці особливо загострюється в умовах воєнного стану. По-перше, сама відсутність чіткого універсального критерію «розумності» строків ускладнює практику застосування: одні й ті ж часові рамки можуть визнаватися допустимими для справ меншої складності, але вважатися надмірними у випадках, що стосуються захисту прав і свобод людини, соціального забезпечення чи національної безпеки. По-друге, воєнний стан створює додаткові бар'єри – обмежений доступ до судів у прифронтових регіонах, перебої в роботі судової системи, збільшення кількості справ, пов'язаних із публічно-правовими спорами, що суттєво перевантажує адміністративні суди. У таких умовах виникає дилема: з одного боку, держава повинна гарантувати дотримання міжнародних стандартів ЄСПЛ щодо розумних строків, з іншого – об'єктивні воєнні фактори призводять до неминучих затримок. Це зумовлює потребу в адаптивному підході до оцінки строків розгляду справ, який враховував би не лише загальні критерії складності й поведінки сторін, а й специфіку воєнного стану, щоб уникнути порушення права на доступ до правосуддя.

В той же час, акцентуємо, що дотримання критеріїв розгляду справ у розумні строки є одним із ключових елементів забезпечення права на справедливий суд, закріпленого у статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Важливість цього принципу полягає в тому, що

надмірні затримки у розгляді справ підривають довіру громадян до судової системи, створюють ризики порушення інших прав та свобод, а також можуть призводити до невиправданих матеріальних і моральних втрат для учасників процесу. Європейський суд з прав людини визначив базові критерії оцінки розумності строків – складність справи, поведінка заявника та органів влади, а також значення спору для сторони. Дотримання цих критеріїв дозволяє не лише забезпечити баланс між ефективністю правосуддя та якістю судових рішень, але й унеможлиблює використання процесуальних зволікань як інструменту тиску або обмеження доступу до правосуддя. В умовах воєнного стану їхня реалізація набуває ще більшої ваги, адже саме своєчасність і справедливість судових рішень стають запорукою підтримання правопорядку, соціальної стабільності та довіри громадян до державних інституцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Навроцька Ю.В. Строки судового розгляду в цивільному процесі. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія Юридичні науки. 2013. Вип. 3. С. 143–162.
2. Тацій Л.В. Категорія «розумний строк» в адміністративному судочинстві: поняття та правова природа. *Публічне право*. 2014. № 1 (13). С. 36–41.
3. Берназюк Я.О. Поняття «розумні строки» в адміністративному судочинстві. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2018. Вип. 4. С. 149–157.
4. Кожевников А.Ю. Розумні строки розгляду публічно-правових спорів адміністративними судами в контексті доступу до правосуддя під час воєнного стану. *Правове забезпечення адміністративної реформи*. 2024. № 3. С. 102–105. DOI: <https://doi.org/10.32850/sulj.2024.3.18>.
5. *Affaire Robins c. ROYAUME-UNI Case of Robins v. The United Kingdom (118/1996/737/936)*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22site%22%3A%22001-58095%22%7D>.
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
7. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*, 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
8. Справа «Безрученков та інші проти України» (Заява № 5068/20 та 2 інші заяви – див. перелік у додатку). Стразбург 10 червня 2021 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_g25#Text.
9. *Kudla v. Poland*, 2000, заява № 30210/96. URL: <https://precedent.ua/1615001173>.
10. Справа «Смірнови проти Росії». Рішення ЄСПЛ від 24.07.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_168#Text.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.42>

ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ ОСОБИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ЯК ПРОЦЕСУАЛЬНА ФОРМА УЧАСТІ АДВОКАТА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Пузирний О.О.,

адвокат,

здобувач третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти,

Одеський національний університет імені І.І. Мечникова,

кафедра адміністративного та господарського права

ORCID: 0009-0000-2201-3193

e-mail: 9lexalex@gmail.com

Пузирний О.О. Представництво інтересів особи в адміністративному судочинстві як процесуальна форма участі адвоката в адміністративному провадженні.

У науковій статті досліджено інститут представництва інтересів особи адвокатом в адміністративному судочинстві як важливу процесуальну форму участі адвоката в адміністративному провадженні. Особливу увагу приділено правовій природі адвокатського представництва, його нормативному підґрунтю та ролі у забезпеченні права особи на ефективний судовий захист у публічно-правових спорах.

У роботі проаналізовано повноваження адвоката в адміністративному процесі, включаючи підготовку та подання процесуальних документів, участь у судових засіданнях, подання апеляційних та касаційних скарг, ініціювання перегляду судових рішень, а також здійснення правової допомоги на досудових стадіях вирішення адміністративних спорів. Розкрито значення адвокатської діяльності для реалізації принципів змагальності, рівності сторін, доступу до правосуддя, публічності та ефективного захисту прав і свобод особи в адміністративному судочинстві.

У межах дослідження окреслено низку проблем, що перешкоджають повноцінній реалізації функції адвоката як представника: надмірний формалізм судів у перевірці повноважень, відсутність уніфікованого підходу до процесуального статусу адвоката, недостатність законодавчих гарантій незалежності адвокатської діяльності в адміністративному процесі, а також нерівномірність судової практики щодо застосування процесуальних норм. Звернуто увагу на вплив цих проблем на оперативність, якість та передбачуваність адміністративного судочинства.

Обґрунтовано необхідність комплексного оновлення нормативно-правової бази, що регулює участь адвоката в адміністративному судочинстві. Запропоновано напрями вдосконалення механізмів процесуального представництва, зокрема: кодифікацію процедур участі адвоката; нормативне закріплення універсального механізму підтвердження повноважень; посилення професійних гарантій адвокатської діяльності; розширення можливостей адвоката щодо застосування електронних сервісів правосуддя; а також формування сталої та єдиної судової практики у справах, що стосуються представництва в адміністративних судах.

Ключові слова: адвокат, адміністративне судочинство, процесуальне представництво, правова допомога, судовий захист, доступ до правосуддя, етичні стандарти.

Puzyrnyi O.O. Representation of an individual's interests in administrative proceedings as a procedural form of a lawyer's participation in administrative adjudication.

The scientific article explores the institution of representation of an individual's interests by a lawyer in administrative proceedings as an important procedural form of lawyer's participation in administrative adjudication. Particular attention is paid to the legal nature of legal representation, its regulatory framework, and its role in ensuring the individual's right to effective judicial protection in public-law disputes.

The study analyzes the powers of a lawyer in administrative proceedings, including the preparation and submission of procedural documents, participation in court hearings, filing of appeals and cassation complaints, initiation of judicial review of decisions, as well as providing legal assistance at the pre-trial stages of resolving administrative disputes. The significance of legal practice for the realization of the principles of adversarial proceedings, equality of arms, access to justice, publicity, and effective protection of rights and freedoms in administrative adjudication is emphasized.

The research outlines a number of problems that hinder the full implementation of the lawyer's representative function: excessive formalism of courts in verifying powers of attorney, the lack of a unified approach to the procedural status of a lawyer, insufficient legislative guarantees of independence of legal practice in administrative proceedings, as well as inconsistency in judicial practice regarding the application of procedural norms. The impact of these problems on the efficiency, quality, and predictability of administrative adjudication is highlighted.

The necessity of a comprehensive update of the regulatory framework governing lawyer's participation in administrative proceedings is substantiated. The article proposes directions for improving mechanisms of procedural representation, including the codification of procedures for lawyer participation; normative consolidation of a universal mechanism for confirming powers of attorney; strengthening of professional guarantees of legal practice; expansion of lawyers' opportunities to use electronic justice services; and the development of stable and unified judicial practice in cases related to representation in administrative courts.

Key words: lawyer, administrative justice, procedural representation, legal assistance, judicial protection, access to justice, ethical standards.

Постановка проблеми. У сучасному контексті адміністративно-правових відносин постає необхідність глибокого вивчення та оцінки ролі адвоката у процесі представництва інтересів особи в адміністративному судочинстві. Адвокат виконує ключову функцію у забезпеченні реалізації прав і законних інтересів громадян, а також у гарантуванні дотримання принципів справедливого судового розгляду. Недооцінка значущості цієї процесуальної форми може призводити до істотних порушень прав людини, зниження довіри до судової системи та зменшення ефективності адміністративного правосуддя. Саме тому удосконалення відповідного правового регулювання, становлять важливий напрям як наукового, так і практичного дослідження.

Зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Дослідження теми представництва інтересів особи в адміністративному судочинстві адвокатом є важливим для поглиблення теоретичних основ адміністративного процесуального права та формування ефективної системи правового захисту. З наукового погляду, це дає змогу переосмислити зміст та межі адвокатських повноважень, їх значення у реалізації принципу змагальності та гарантуванні права на справедливий суд.

З практичної точки зору, вивчення зазначеної теми дозволяє розробити конкретні пропозиції щодо усунення прогалин у чинному законодавстві, подолання труднощів правозастосування, а також вдосконалення забезпечення професійної правової допомоги. Результати дослідження можуть бути використані для підвищення рівня кваліфікації адвокатів, вдосконалення судової практики та забезпечення ефективного правового захисту в адміністративному судочинстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблеми представництва інтересів особи адвокатом в адміністративному судочинстві розглядалися у працях таких науковців, як: Н.М. Бакаянова, Є.В. Бережна, І.О. Билиця, А.В. Боровик, М.Ю. Веселов, Т.В. Вільчик, О.В. Гаран, М.Ю. Єфіменко, В.Ю. Кікінчук, І.Є. Марочкіна, Н.Ю. Сакара, Л.В. Тацій, В.С. Шевчук та інших.

У зазначених роботах висвітлено різні аспекти діяльності адвоката у сфері адміністративного судочинства, зокрема правовий статус, процесуальні повноваження, етичні стандарти, проблеми доступу до правосуддя та гарантії представництва. Водночас сучасні трансформації правової системи, ускладнення адміністративно-правових відносин та зростання значущості ефективної правової допомоги зумовлюють потребу в подальших наукових дослідженнях, спрямованих на комплексне осмислення представництва інтересів особи адвокатом в адміністративному судочинстві як форму участі адвоката в адміністративному провадженні та удосконалення механізмів процесуального представництва.

Мета дослідження. Метою статті є комплексне дослідження представництва інтересів особи адвокатом як процесуальної форми участі адвоката в адміністративному провадженні. У межах дослідження акцент зроблено на правовій природі, особливостях реалізації адвокатських повноважень у межах адміністративного судового процесу, проблемах правозастосування та напрямках удосконалення чинного законодавства з метою забезпечення належного рівня правової допомоги.

Завдання дослідження:

Розкрити зміст представництва інтересів особи в адміністративному судочинстві.

Дослідити процесуальні особливості реалізації адвокатських повноважень на етапах розгляду адміністративних справ у суді.

Визначити основні проблеми, які виникають у практиці адвокатського представництва, зокрема пов'язані з доступом до правосуддя, формалізмом судової процедури та недосконалістю законодавчого регулювання.

Обґрунтувати необхідність удосконалення механізмів адвокатського представництва в адміністративному судочинстві та розробити практичні рекомендації щодо підвищення ефективності правового захисту осіб у публічно-правових спорах.

Виклад основного матеріалу дослідження. У теорії адміністративного процесу адміністративне провадження розглядається як сукупність процесуальних дій, які здійснюються уповноваженими органами публічної адміністрації або адміністративними судами з метою розгляду і вирішення публічно-правових спорів, а також реалізації прав і обов'язків суб'єктів владних повноважень та приватних осіб у сфері публічного управління. Його зміст охоплює як досудові процедури вирішення спорів (у тому числі через подання звернень, скарг, заяв до органів державної влади чи місцевого самоврядування), так і судову стадію, яка здійснюється в межах адміністративного судочинства відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [7].

Адміністративне провадження характеризується рядом принципів, зокрема законності, рівності учасників, гласності, змагальності та диспозитивності. Саме ці принципи визначають правові рамки, в яких має здійснюватися представництво інтересів особи. Як слушно зазначає Т.В. Вільчик: «Адвокат повинен діяти в інтересах клієнта, але при цьому має підтримувати верховенство права та сприяти належному відправленню правосуддя» [2, с. 39].

Участь адвоката в адміністративному провадженні є однією з найважливіших форм процесуального представництва, яка має на меті не лише забезпечення фахового правового супроводу, а й гарантування ефективної реалізації прав особи в умовах публічно-правового спору. Процесуальна форма участі адвоката передбачає наявність чітко визначених повноважень, документально підтверджених довіреністю або ордером, і проявляється через низку дій: підготовку та подання процесуальних документів, представництво у судових засіданнях, а також подання апеляційних чи касаційних скарг.

У цьому контексті адвокат, в адміністративному судочинстві діє вже не лише як представник, але й як процесуальний суб'єкт, наділений спеціальним статусом, який зобов'язує дотримуватись високих стандартів етики, професіоналізму та відповідальності.

Однак практика свідчить, що реалізація представництва адвоката у сфері адміністративного судочинства нерідко ускладнюється низкою факторів: формалізмом підходів судів до оцінки доказів представництва, неоднозначним трактуванням процесуального статусу адвоката, а також наявністю законодавчих прогалин у регулюванні участі адвоката у врегулюванні спорів.

Процесуальні форми участі адвоката в адміністративному провадженні визначаються нормативно встановленими вимогами, що формують правові межі і механізми реалізації адвокатської діяльності в цій сфері. Вони ґрунтуються на системі джерел права, які регламентують статус адвоката, порядок вчинення процесуальних дій, умови допустимості представництва, а також гарантії незалежності та професійної автономії адвоката.

Базове нормативне підґрунтя становлять положення Конституції України, яка гарантує право на правову допомогу [8, ст. 59], а також Кодекс адміністративного судочинства України [7], що детально регулює процедуру розгляду справ у публічно-правовій сфері. Важливе значення мають також спеціальні закони: Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [9], який визначає засади організації адвокатури та повноваження адвоката, а також Закон України «Про безоплатну правову допомогу» [10], у частині, що стосується доступу до захисту прав.

Особливу роль відіграють міжнародно-правові акти, зокрема Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [4] та практика Європейського суду з прав людини.

Таким чином, як слушно зазначають вчені А.В. Боровик та В.С. Шевчук: «Правовими засадами діяльності адвоката в адміністративному судочинстві можна вважати систему норм права, які закріплені в чинному законодавстві України, підзаконних нормативних актах, які встановлюють мету, завдання, правила, порядок, процедури діяльності адвокатів в адміністративному судочинстві» [1, с. 29].

Розвиток інституту правничої допомоги в Україні нерозривно пов'язаний зі становленням інституту адвокатури [5, с. 7].

Саме адвокатура, як інституційно незалежний і водночас функціонально важливий елемент правової системи, стала основним гарантом реалізації права особи на захист у правових спорах, зокрема у сфері публічно-правових відносин. Протягом останніх десятиліть спостерігається тенденція до розширення процесуальних можливостей адвокатів, зокрема через нормативне закріплення виключного права на представництво в суді в адміністративних справах.

У сучасних умовах адвокат виступає не лише як правозахисник, але й як носій публічної довіри до правосуддя, гарантуючи змагальність і рівність сторін у судовому процесі. Представництво інтересів особи в адміністративному судочинстві вимагає від адвоката високого рівня професійної компетентності, глибокого розуміння норм адміністративного права, здатності до стратегічного планування правового захисту, а також дотримання етичних стандартів.

Отже, на мою думку, представництво адвоката в адміністративному судочинстві є процесуальною формою реалізації права особи на правову допомогу, яка поєднує в собі елементи делегованої волі сторони та професійної юридичної діяльності, що здійснюється на підставі спеціального статусу адвоката. Його сутність полягає не лише в здійсненні дій від імені довірителя, а в участі адвоката в адміністративному судочинстві з метою забезпечення реалізації, захисту та поновлення прав і законних інтересів особи у публічно-правових спорах.

Ця форма має чітко встановлену процесуальну легітимацію, яка оформлюється через ордер або довіреність, однак зміст представництва адвокатом виходить за межі механічного виконання доручень. Адвокатська участь часто носить конструктивний характер – адвокат не лише відтворює позицію клієнта, а формує її в процесуально прийнятній формі, враховуючи правову логіку, судову практику та юридичну перспективу справи.

Таким чином, представництво адвоката – це не просто делегування процесуальних повноважень, а форма фахового втручання у справу, спрямованого на відновлення справедливості в публічно-правовому спорі. Воно відіграє ключову роль у забезпеченні змагальності, дотриманні принципу рівності сторін, а також у реалізації конституційного права кожного на професійну правничу допомогу.

З огляду на виклики, пов'язані з формалізмом судової практики, прогалинами у законодавстві та неоднозначним тлумаченням процесуальних норм, адвокатське представництво стає все більш значущим. Зокрема, у випадках, коли особа самотійно не в змозі ефективно реалізувати своє право на судовий захист, участь адвоката забезпечує фактичний доступ до правосуддя та сприяє винесенню обґрунтованих і справедливих рішень.

У поняття доступності крім справедливості судового розгляду включає також його ефективність і можливість безперешкодного звернення будь-якої зацікавленої особи до суду [11, с. 39].

Таким чином, участь адвоката як процесуального представника в адміністративному провадженні потребує належного нормативного закріплення, вдосконалення правозастосовної практики та формування єдиних стандартів професійної діяльності адвокатів у сфері публічно-правових відносин.

Попри прогресивність чинного правового регулювання адвокатської діяльності в адміністративному провадженні, практика свідчить про наявність низки проблем, що істотно впливають на ефективність реалізації права особи на правову допомогу.

Як зазначає О.В. Гаран: так, наприклад, у сфері представництва інтересів сторін у суді належність та допустимість документів для підтвердження повноважень представника стає частою проблемою, яка підтверджується практикою [6, с. 20].

Повністю погоджуюсь із обґрунтованою позицією науковиці О.В. Гаран, адже, на мою думку, цей підхід суперечить самій суті представництва, оскільки зміщує акцент з реального захисту прав особи на формальну перевірку документів. Як наслідок, замість сприяння доступу до правосуддя, судова система іноді сама стає бар'єром у його реалізації.

Крім того, актуальним залишається питання гарантій незалежності адвокатської діяльності в умовах адміністративного судочинства. Досі існують ризики тиску на адвокатів з боку органів публічної влади, що ускладнює їхню функцію.

Також варто зазначити, що у сучасних умовах, коли адміністративне судочинство виконує роль ключового інструмента контролю за діяльністю органів публічної влади, особливої актуальності набуває питання ефективності адміністративного судочинства. Від швидкості й належної якості розгляду справ залежить не лише своєчасне поновлення порушених прав, а й рівень довіри громадян до правової системи в цілому.

В контексті представництва інтересів особи адвокатом в адміністративному судочинстві це означає два взаємопов'язані виміри.

По-перше, якість провадження безпосередньо залежить від того, наскільки повно реалізуються процесуальні права сторін і як професійно сторона обґрунтовує свою позицію. Адвокат, залучений ще на досудовій стадії, формує належну доказову базу, коректно оформлює позовну заяву, що мінімізує процесуальні помилки й підвищує шанси на винесення позитивного рішення на етапі судового розгляду.

По-друге, терміни вирішення судових справ багато в чому визначаються ефективністю комунікації між стороною та судом, коректністю процесуальних документів і готовністю суду ухвалювати рішення без зайвих відкладень. Коли адвокат з перших кроків забезпечує належне юридичне оформлення позиції клієнта, суд не витрачає часу на усунення недоліків позову, а сторона – на подання додаткових пояснень. Навпаки, багаторазове повернення матеріалів подовжує строки, підриваючи довіру до суду та унеможливаючи своєчасний захист прав.

З огляду на окреслені проблеми, актуальним постає питання пошуку ефективних шляхів їх подолання. З метою забезпечення належного функціонування адвокатського представництва в адміністративному судочинстві доцільно вжити таких заходів.

Насамперед, варто внести зміни до чинного законодавства з метою чіткого визначення повноважень адвоката в адміністративному процесі та встановлення єдиного, прозорого порядку їх підтвердження. Це дозволить уникнути правової невизначеності та знизить ризики повернення позовів з формальних підстав, пов'язаних із оформленням ордерів чи довіреностей.

Доцільно також розробити методичні рекомендації для судів щодо розгляду справ за участю адвокатів як представників. Такі рекомендації сприятимуть уніфікації підходів у судовій практиці, зменшать кількість помилок, пов'язаних із тлумаченням процесуальних прав адвоката, та забезпечать однакове застосування норм права.

Окрему увагу слід приділити посиленню гарантій незалежності адвоката. Йдеться не лише про декларативне визнання цього принципу, а й про конкретні механізми захисту — від ефективного реагування на спроби втручання в адвокатську діяльність до удосконалення етичних стандартів і процедур контролю за їх дотриманням.

Крім того, впровадження єдиної судової практики через системне узагальнення правових позицій Верховного Суду щодо статусу адвоката в адміністративному процесі сприятиме стабільності правозастосування, підвищить передбачуваність рішень та зміцнить довіру до судової влади.

Таким чином, забезпечення ефективного функціонування адвокатури в адміністративному судочинстві вимагає не лише формального нормативного врегулювання, а й глибокого оновлення підходів до правозастосування, послідовної реалізації гарантій адвокатської діяльності та підвищення професійної культури всіх учасників адміністративного провадження.

Висновки. Представництво інтересів особи адвокатом в адміністративному судочинстві є однією з ключових форм реалізації права на ефективний захист у публічно-правовому спорі. Дослідження засвідчило, що участь адвоката у відповідному провадженні має складний і багатовимірний характер, який охоплює не лише здійснення процесуальних повноважень, а й забезпечення гарантій справедливого судового розгляду, дотримання етичних стандартів, а також захисту основоположних прав і свобод особи.

Аналіз нормативно-правового забезпечення цієї діяльності свідчить про наявність досить широкої бази, сформованої як національними нормативно-правовими актами, так і міжнародними джерелами. Однак, формальна наявність правових норм не завжди забезпечує ефективність їх практичного застосування.

Однією з центральних проблем виявлено формалізм у правозастосуванні, зокрема у визнанні повноважень адвоката представником, що суперечить як конституційним гарантіям, так і духу міжнародних зобов'язань України. Крім того, непослідовність судової практики, недостатня розробленість процедурних гарантій та ризики впливу на незалежність адвоката значною мірою ускладнюють належну реалізацію правового захисту особи.

У контексті вітчизняного правозастосування підтверджується необхідність переосмислення та оновлення підходів до адвокатського представництва в адміністративному судочинстві. Практика засвідчує, що чинне нормативне регулювання потребує більшої узгодженості з реальними викликами, які постають перед адвокатами у процесі захисту прав особи. Особливо важливо забезпечити гармонізацію адміністративно-процесуальних положень із нормами про адвокатську діяльність, аби усунути суперечності та зміцнити гарантії незалежності адвоката як ключової фігури у здійсненні ефективного правового захисту особи.

Таким чином, удосконалення інституту адвокатського представництва в адміністративному судочинстві має відбуватися в напрямку усунення практичних і нормативних бар'єрів, які перешкоджають ефективній реалізації права на правову допомогу. Зокрема, до пріоритетних завдань слід віднести: систематизацію та уніфікацію процедур участі адвоката в адміністративному процесі, запровадження чіткого та універсального механізму підтвердження повноважень представника, зміцнення гарантій незалежності адвокатської діяльності у публічно-правових спорах, підвищення якості підготовки адвокатів до роботи в адміністративному судочинстві, стимулювання формування єдиної, стабільної судової практики Верховного Суду з питань адвокатського представництва в адміністративних справах.

Реалізація зазначених підходів сприятиме не лише ефективному функціонуванню адвокатури як одного з головних суб'єктів захисту в публічно-правових відносинах, але й утвердженню принципів правової держави, доступності правосуддя та гарантії справедливого суду для кожного.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Боровик А.В., Шевчук В.С. Функціональні основи діяльності адвоката в адміністративному судочинстві: монографія. Одеса: Юридика, 2024. 176 с. URL: <https://sipl.com.ua/wp-content/uploads/2024/05>.
2. Боровик А.В. Функціональні_основи_діяльності_preview.pdf.

3. Вільчик Т.В. Адвокатура України: сучасний стан та перспективи розвитку: 8 матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (14 грудня 2023р.) НЮУ імені Ярослава Мудрого. Харків: 2024. 276 с. URL: https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/wp-content/uploads/2024/02/vilchik-zbirnyk_verstka.pdf.
4. European Convention on Human Rights 04.11.1950. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_ENG. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
5. Бакаянова Н.М., Билиця І.О. Адвокатура у системі надання безоплатної правової допомоги: навчально-методичний посібник з навчальної дисципліни «Адвокатура у системі безоплатної правової допомоги. Одеса: Фенікс, 2020. 84 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/578a5eac-0283-4450-9bf9-8d46a359f4f0/content>.
6. Гаран О.В. Процесуальна форма участі адвоката в адміністративному провадженні. *Вісник Одеського національного університету*. Серія: Правознавство. 2024. Том 26. Випуск 1 (38). С. 18–23. URL: <https://journals.visnyk-onu.od.ua/index.php/law/article/view/473/463>.
7. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
8. Конституція України від 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>.
10. Про безоплатну правничу допомогу: Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text> (дата звернення: 09.06.2025).
11. Сакара Н.Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах: монографія. Харків: Право, 2010. 256 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFII_2010/Sakara_2010.pdf.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.43>

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ЕНЕРГЕТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Пустовіт Ю.Ю.,

*кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри адміністративного,**фінансового та інформаційного права**Державного торговельно-економічного університету*

ORCID: 0000-0003-1845-7044

Пустовіт Ю.Ю. Державне регулювання сфери енергетики України в умовах воєнного стану.

У роботі представлено важливість регуляції енергетичної сфери України відповідними органами виконавчої влади, вказано їхню роль та головні обов'язки, що були покладені на них.

У статті проаналізовано та викладено основні виклики та проблеми, що постали перед енергетичною сферою. Проаналізовано рівень тяжкості проблем, що були спричинені різними факторами, зокрема повномасштабним вторгненням Російської Федерації на територію України.

У статті окреслені проблеми корупції серед високопосадовців, відповідальних за енергетику України, неефективності політики Міністерства енергетики України в питанні доброчесності високопосадовців. Наведено методи боротьби із корупцією відповідними органами.

У статті представлені основні джерела права, якими керується енергетична система України: закони, кодекси, постанови Кабінету Міністрів України, проекти, антикорупційні програми. Представлено головні завдання та обов'язки, що були покладені на ці джерела регуляції енергетики України.

У роботі також окреслені масштаби пошкоджень критичної інфраструктури, що були спричинені початком повномасштабної війни в 2022 році на території України Російською Федерацією, яка триває донині. Представлена статистика ушкоджень та руйнувань енергетичних блоків України.

Проаналізовано роботу щодо покращення сфери енергетики України на фоні війни за допомогою органів виконавчої влади, які є компетентними у цій сфері. Запропоновано методи відновлення енергетичної інфраструктури України відповідними органами виконавчої влади України.

Проаналізовано одну з головних проблем, що ставить Україну у тяжке становище на ринку енергетики - залежність від імпорту джерел енергії з інших країн. Досліджено недоліки імпорту джерел енергії з-за кордону та чому краще використовувати власні ресурси.

Представлено міжнародну взаємодію України з країнами ЄС у ході повномасштабного вторгнення. Зроблено аналіз щодо допомоги країн Європейського Союзу у війні проти Російської Федерації.

У статті досліджено питання щодо угоди про передачу мінеральних копалин України США. Зокрема, проведено аналіз, наскільки ця угода є вигідною для України та наскільки законодавчо правильною. Також проаналізовано дії президента Америки та президента України щодо вирішення конфлікту, який виник у ході переговорів двох країн.

Досліджено методи вирішення цих викликів зі сторони виконавчої влади України, що постали перед державою. Проаналізовано можливі сценарії для України, які приведуть до покращення енергетичної сфери.

Ключові слова: енергетика, енергетика України, адміністративний аспект, сфера енергетики, енергетична сфера, об'єкти критичної інфраструктури України, інфраструктура України, повномасштабне вторгнення, енергетична інфраструктура України.

Pustovit Y.Y. State regulation of Ukraine's energy sector under martial law.

The work highlights the importance of regulation of the Ukrainian energy sector by the relevant executive bodies, specifying their roles and primary responsibilities.

The article analyzes and presents the main challenges and issues encountered in the energy field. It also assesses the severity of these issues caused by various factors, especially the full-scale invasion of Ukraine by the Russian Federation.

The article outlines the problems of corruption among high-ranking officials responsible for Ukraine's energy sector and the inefficiency of the Ministry of Energy's policies regarding official integrity. It provides methods used by relevant authorities to combat corruption.

The article presents the main legal sources guiding Ukraine's energy system: laws, codes, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, projects, and anti-corruption programs. It defines the main tasks and responsibilities assigned to these regulatory sources.

The paper also describes the extent of damage to critical infrastructure caused by the start of the full-scale war on Ukrainian territory in 2022 by the Russian Federation, which continues to this day. Statistics on damage and destruction of energy units in Ukraine are presented.

The article analyzes efforts to improve Ukraine's energy sector during the war through the actions of competent executive authorities. It also offers methods for restoring Ukraine's energy infrastructure by these governmental bodies.

One of the key problems putting Ukraine in a difficult position in the energy market—dependence on imported energy sources—is analyzed. The disadvantages of foreign energy imports are studied, along with the benefits of using domestic resources.

The article explores Ukraine's international cooperation with EU countries during the full-scale invasion and provides an analysis of the European Union's assistance in the war against the Russian Federation.

Additionally, the article examines the issue of an agreement concerning the transfer of Ukraine's mineral resources to the United States. Specifically, it analyzes the potential benefits and legal correctness of the agreement for Ukraine. The actions of the U.S. President and the President of Ukraine regarding the resolution of the conflict during the negotiations are also reviewed.

The paper explores how Ukraine's executive authorities are addressing these challenges and analyzes potential scenarios that could lead to improvements in the country's energy sector.

Key words: energy, Ukraine's energy, administrative aspect, energy field, energy sector, critical infrastructure of Ukraine, Ukrainian infrastructure, full-scale invasion, Ukraine's energy infrastructure.

Постановка проблеми. Сфера енергетики України стикається з багатьма проблемами, що ускладнюють її стабільне функціонування та призупиняють подальший розвиток. Одна з основних проблем – це спочатку вторгнення Російської Федерації на територію Сходу України в 2014 році, а пізніше вже повномасштабне вторгнення Російської Федерації в 2022 році, що триває і досі. Це унеможливило повноцінну ефективну роботу енергетичної системи країни та призводить до масштабних руйнувань енергетичної інфраструктури України.

Звідси виникає наступна проблема - відсутність достатнього фінансування з боку держави на відновлення критичної інфраструктури та нестача часу на відновлення руйнувань цієї інфраструктури. Причиною цьому є повна або часткова окупація певних територій України, де розташовані важливі об'єкти енергетики, а також регулярне обстрілювання та завдання ракетних ударів по енергетичній системі.

Серед інших проблем можна виділити істотну залежність України від імпорту джерел енергії з інших країн; до війни в основному це була Російська Федерація. Енергетична залежність від РФ негативно впливає на Україну, оскільки це безпосереднє фінансування ворога. Означає, що Україна має шукати альтернативні джерела енергії для подальшого функціонування електроенергії.

Питання співпраці США з Україною у війні проти Російської Федерації гостро постало перед президентом України як голову держави, адже це складний процес, що потребує часу на підготовку, опрацювання всіх можливих переваг та наслідків для держави. Звідси постає питання подальшої допомоги з боку США, маючи на увазі як грошову допомогу, так і допомогу зі зброєю.

Мета. Здійснити аналіз організаційно-правового стану енергетичної сфери в довоєнний та воєнний періоди. Визначити причини та методи вирішення поставлених викликів, вивчити вплив повномасштабної війни на енергетичну сферу України, запропонувати методи вирішення поставлених задач. Проаналізувати методи співпраці та допомоги інших держав Україні.

Стан опрацювання проблематики. Проблематикою державного регулювання енергетичної сфери в Україні займалися багато вчених, таких як С.Д. Білоцький, О.В. Гафурова, Х.А. Григор'єва, М.М. Заверюха, І.І. Каракаш та ін. Проте предмет дослідження динамічно розвивається, а тому потребує додаткового вивчення, що і стало необхідністю написання цієї статті.

Виклад основного матеріалу. Енергетика в Україні завжди відігравала пріоритетну роль як базовий сектор, що складає та формує значну частку державної економіки. На даний час військове вторгнення зробило актуальним завдання забезпечити стабільний та сталий розвиток енергетичної сфери. Не зважаючи на складні умови сьогодення, енергетика України намагається втримати свої позиції, змінює свої стратегії та способи підходу, виходячи з поточного стану.

Державне регулювання у сфері енергетики особливо є важливе, бо воно є гарантом забезпечення належного виконання своїх обов'язків та поставлених задач компетентними особами в цій сфері. Через розповсюджену практику корупції в апараті виконавчої влади та неспроможність подолати такі перешкоди, безпосередньо страждає сектор енергетики України.

Головним органом виконавчої влади в сфері енергетики виступає Міністерство енергетики України відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 507 [1]. Його головна місія полягає в тому, щоб забезпечити споживачів чистою, безпечною, доступною енергією, що наразі вдається з величезними ускладненнями через повномасштабне вторгнення військ Російської Федерації на територію України в 2022 році. Як наслідок, є часткова або повна окупація територій, де знаходяться важливі об'єкти енергетики України, а також регулярне обстрілювання та ушкодження таких об'єктів на підконтрольній Україні території.

Загалом, від початку повномасштабного вторгнення Російська Федерація завдала пошкоджень 63 000 об'єктам енергетики України [2]. Такі пошкодження спричиняють потужні навантаження на енергосистему. Попри такі складності, Міненерго змогло відновити близько 60% пошкодженої генерації. Незважаючи на інтенсивність ударів по об'єктам енергетичної інфраструктури, енергетики змогли увести в роботу усі дев'ять енергоблоків АЕС так, щоб ті працювали на повну потужність. Змога відновлювати зруйновані та пошкоджені енергоблоки утилилася в життя не тільки за допомогою з боку держави, а ще й за сприяння міжнародної допомоги. Тим часом Україна намагається усіма силами адаптувати українське енергетичне законодавство до стандартів Європейського Союзу, зокрема, об'єднує енергетичні ринки.

На жаль, можна констатувати зафіксовані випадки корупційних афер з боку високо посадовців у енергетичній сфері. Прикладом слугує затримання заступника міністра енергетики у серпні 2024 року за хабар у розмірі 500 тис. доларів за сприяння у вивезенні гірничо-добувного обладнання з прифронтової зони [3]. Йдеться про дефіцитне устаткування державної компанії, що знаходиться у прифронтовому районі, а саме, місто Покровськ. Розслідування й досі триває, бо встановлюються всі обставини злочину, проводяться комплексні заходи щодо усунення корупції. Це доводить, що антикорупційна система не досконала та потребує реформації, більш жорсткого контролю над високопосадовцями, особливо потребує більшого докладання зусиль зі сторони антикорупційних органів.

Також суб'єктом державного регулювання енергетичного сектору є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП) [4]. Вона встановлює тарифи, ліцензує діяльність енергетичних компаній та здійснює контроль ринку. З її головних досягнень можна виділити затвердження антикорупційних програм на 2023-2025 роки, що спрямовані на зниження корупційних випадків та підвищення прозорості діяльності державних службовців. Це неабияк допомагає боротися з корупційними аферами, дотримуючись законодавства України.

Відповідальною за технічний контроль у сфері енергетики є Державна інспекція енергетичного нагляду України. З початку великої війни інспекція активізувала свою діяльність задля модернізації енергетичної системи України. Одним з головних проектів Державної інспекції енергетичного нагляду України є проект Закону України «Про державний енергетичний контроль», який був розроблений 2023 року [5]. Його мета полягає в перегляді та в подальшому удосконаленні системи державного енергетичного контролю. Це демонструє активну участь у модернізації енергетичної системи, хоч і ефективність самої реалізації такої ініціативи покладається на взаємодію з іншими учасниками енергетичного сектору України.

Ще один метод, який став актуальним з початком війни, це впровадження відновлювальних джерел енергії [6]. Україна імпортувала велику кількість енергетичних ресурсів саме з Російської Федерації, а тому, щоб не бути спонсором країни-агресора, довелося шукати альтернативні джерела енергії. Не тільки зв'язки з РФ стали головною причиною переходу на відновлювальну енергію, а й постійні обстріли, пошкодження енергетичної інфраструктури, перебої з постачанням електричної енергії. Тому й постала проблема, де знайти альтернативні джерела енергії. На допомогу прийшла методика відновлюваної енергії. Найбільше в Україні на даний етап розвиваються вітрова, сонячна та біоенергія серед відновлювальних джерел енергії. Це стало дієвим вирішенням проблеми, адже забезпечило незалежність від централізованого енергопостачання та захист від перебоїв під час постачання електрики.

Профільним законом у сфері функціонування ринку електроенергії є Закон України «Про ринок електричної енергії» [7]. Його головна задача – реформувати та модернізувати сферу електроенергетики, бо система електроенергетики, яку Україна успадкувала з часів Радянського Союзу, вже застаріла та не відповідає викликам, що постали перед Україною сьогодні.

Через відсутність конкуренції на ринку електроенергії постачальнику енергії в Україні не має стимулу до покращення своєї роботи, вдосконалення роботи з клієнтами. Адже саме постачальник електроенергії регулює ціни, опрацьовує запити та скарги споживачів, тому робота може виконуватися неякісно. Найкращим вирішенням цієї проблеми буде забезпечення появи нових постачальників на ринку електричної енергії.

Не дивлячись на ускладнення, які з'явилися з початком повномасштабної війни, процес адміністративного регулювання у сфері енергетики України продовжує функціонувати. Навіть з недоліками та корупційними випадками всередині органів виконавчої влади система енергетики України продовжує функціонувати, хоч і не на повну потужність.

Україна стикнулася з проблемою експорту та імпорту енергетичних ресурсів. Проблема експорту полягає в тому, що через постійні удари по критичній інфраструктурі з боку ворога це просто унеможлиблює постачання ресурсів енергетики за кордон. Тому Україна вимушена збільшити імпортування електроенергії з країн Європейського Союзу. Імпортування енергетичних ресурсів не вигідне для економіки України, бо через збільшення використання електроенергії зростає ціна на її споживання. У період воєнних дій імпортована електроенергія є гарантом забезпечення населення електрикою у разі пошкодження енергетичних станцій в Україні. Це доводить, що хоч в Україні є запаси ресурсів електроенергетики, через військові дії на її території вона вимушена закуповувати електрику в інших країнах. Окрім високих тарифів на закупівлю електрики з ЄС, виникає проблема з деякими країнами, які ще не задоволені введенням санкцій проти РФ, тому спекулюють на припиненні постачання електричної енергії.

З приходом до влади в США нового президента Дональда Трампа було представлено Володимиром Зеленським «План перемоги України», що, зокрема, включав у себе пункт про корисні копалини України, який зацікавив американського президента.

Пізніше стало відомо, що Україна планувала підписати з адміністрацією чинного на той час президента США Джо Байдена угоду про співпрацю у сфері видобутку та переробки корисних копалин, але Україна відмовилася від підписання цієї угоди.

Дональда Трампа не вразив План перемоги, хоча він обіцяв завершити війну в Україні якнайшвидше. Навпаки, зі сторони президента США прослідковується прихильність до президента Росії та його дій. Через деякий час Дональд Трамп оголосив, що хоче повернення усіх коштів від України, які Америка надала на допомогу у війні проти Росії, хоча, як пізніше виявилось, що сума, витрачена на військову допомогу значно менша, ніж той, який запросив президент США.

Міністр фінансів США представив чернетку угоди «про співпрацю» президентові Володимирі Зеленському, що представляла собою інвестиції в корисні копалини України в обмін на подальшу підтримку від США. Угода одразу не пророкувала успіху, бо всі правки зі сторони України Дональдом Трампом були відхилені, тобто нерівноправні умови укладання двосторонньої угоди. Президент України відмовився від підписання цієї угоди на підставі того, що в угоді відсутні гарантії безпеки для України.

Окрім відсутності гарантій безпеки у цій угоді, проблемою є також невідповідність законодавчим положенням про надра України та кому вони належать. Відповідно до Кодексу України про надра, говориться, що володіють надрами України лише сам український народ [8].

Це доводить, що Україна знаходиться у невідповідному становищі у війні Російської Федерації проти України через недостатню підтримку інших країн світу. Україна має покладатися лише на свої сили та ресурси, адже підтримка може в будь-який момент припинитися без поважних підстав на це. У багатьох країнах світу війна на території України розцінюється як конфлікт між головами двох держав, а не як серйозне озброєне втручання в Україну з боку Російської Федерації. Такі наративи істотно ускладнюють можливу або наявну допомогу Україні.

Перед органами виконавчої влади стоїть ще багато роботи та викликів для відновлення та модернізації енергетичної системи. Щоб ефективно проводити адміністративно-правове регулювання енергетичного сектору, потрібно докласти чимало зусиль, адже забезпечення стабільності та подальшого вдосконалення галузі – головна мета в країні.

Висновки. Актуальні проблеми, що стосуються енергетики України, стали випробуванням для адміністративно-правової регуляції цієї сфери в Україні. Повномасштабна війна Російської Федерації проти України, окупація українських територій, нестача багатьох ресурсів для відновлення пошкоджень критичної інфраструктури та складне економічне становище країни однозначно вплинули на функціонування енергетики України, що призводить до руйнування або часткового функціонування важливої енергетичної інфраструктури. Для ефективного вирішення нагальних питань безпосередньо потрібен комплексний підхід, що включає в себе завершення озброєного вторгнення Російської Федерації в Україну. Це б однозначно полегшило відновлення енергетичної сфери України.

Органи законодавчої влади мають працювати у сфері покращення правової бази та адаптації її до вимог ЄС із врахуванням чинника війни. Органи виконавчої влади мають забезпечувати надійний механізм впровадження енергетичних програм, в тому числі і у сфері відновлювальної енергетики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство енергетики України» від 17 червня 2020 р. № 507. Верховна Рада України: веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2020-%D0%BF#Text>.
2. Статистика про пошкодження енергетичної інфраструктури 2022-2025 рр. Міністерство енергетики України: веб-сайт. URL: <https://mev.gov.ua/novyna/stabilne-prokhozheniya-mynuloyi-zymu-peremozha-dlya-vsiyeyi-enerhetychnoyi-haluzi>.
3. Затримання заступника Міністра енергетики за хабар у пів мільйона доларів. Служба Безпеки України: веб-сайт. URL: <https://ssu.gov.ua/novyny/sbu-ta-nabu-za-spryannia-ministra-enerhetyky-ukrainy-zatrymaly-yoho-zastupnyka-na-khabari-u-piv-miliona-dolariv-video>.
4. Антикорупційна програма НКРЕПК на 2023-2025 роки. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: веб-сайт. URL: <https://www.nerc.gov.ua/pro-nkrekp/zapobigannya-proyavam-korupciyi/antikorupciyna-programa/antikorupcijni-programi/2023-2025-roki/antikorupciyna-programa-nkrekp-na-2023-2025-roki>.
5. Проєкт Закону України «Про державний енергетичний контроль». Державна інспекція енергетичного нагляду України: веб-сайт. URL: <https://sies.gov.ua/regulyatorna-diyalnist/proekti-regulyatornih-aktiv/proiekt-zakonu-ukrainy-pro-derzhavnyi-enerhetychnyi-kontrol>.
6. Про відновлювальні джерела енергії Закон України «Про альтернативні джерела». Верховна Рада України: веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-15#Text>.
7. Закон України «Про ринок електричної енергії» від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII. Верховна Рада України: веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#Text>.
8. Кодекс України про надра № 133/94 від 27.07.94. Верховна Рада України: веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94%D0%B2%D1%80#Text>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.44>

СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ ПОНЯТТЯ СПОСОБІВ СУДОВОГО ЗАХИСТУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Ростовська К.В.,*доктор юридичних наук, доцент,**доцент кафедри державно-правових дисциплін**юридичного факультету**Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*

ORCID: 0000-0002-6478-9114

e-mail: Karina.rostovskaya84@gmail.com

Ростовська К.В. Сучасне розуміння поняття способів судового захисту в адміністративному судочинстві України.

Стаття присвячена комплексному науковому аналізу поняття способів судового захисту в адміністративному судочинстві України. Визначено, що законодавство не містить чіткого визначення поняття «спосіб захисту». Судова практика при цьому також не є однорідною. Доведено, що неузгодженість у термінології та тлумаченні досліджуваного поняття вимагає подальшого теоретичного його осмислення для забезпечення єдності судової практики та єдності розуміння чинного законодавства. Досліджено законодавче регулювання, зокрема ст.ст. 5, 160, 245 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС), які визначають перелік способів судового захисту, проаналізовано позиції науковців та судову практику. З'ясовано, що в науці вченими-юристами по різному розкривається зміст поняття способів судового захисту як форми державного примусу, як правових заходів чи діяльності, спрямованої на відновлення прав. Досліджено інші наукові підходи. З'ясовано, що дослідницькі підходи є корисними, але недостатніми для розуміння правової природи способів судового захисту саме в адміністративному судочинстві, адже ототожують спосіб захисту з «дією» чи «заходом» та зміщують акцент на процес виконання. Встановлено, що ототожнення способів захисту з державним примусом є помилковим, оскільки вони є насамперед процесуально сформульованими матеріально-правовими вимогами, адресованими суду, а не виключно інструментами примусу. Доведено, що спосіб судового захисту – це модель результату, примус – допоміжний інструмент його забезпечення. Запропоновано авторське визначення способів судового захисту як процесуально сформульованих матеріально-правових вимог позивача, спрямованих на відновлення прав у публічно-правових відносинах, із виокремленням їх ключових ознак: матеріально-правової зумовленості, процесуальної оформленості, адресності адміністративному суду, законодавчої обґрунтованості та спрямованості на реальне відновлення прав. Визначено проблему неузгодженості термінології в судовій практиці, зокрема щодо понять «форма» та «спосіб» захисту, що вимагає подальшого теоретичного осмислення для забезпечення єдності правозастосування.

Ключові слова: судовий захист, способи судового захисту, адміністративне судочинство, КАС України, порушене право, відновлення прав.

Rostovska K.V. Modern understanding of the concept of remedies of judicial protection in administrative proceedings of Ukraine.

The article offers a comprehensive scholarly analysis of the concept of remedies of judicial protection in Ukraine's administrative proceedings. It has been determined that the legislation does not contain a clear definition of the concept of «remedy.» Judicial practice is also not uniform. It examines the legislative framework – particularly Articles 5, 160, and 245 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine – which set out the catalogue of judicial protection remedies, and analyzes academic positions and court practice. It has been found that in science, legal scholars have differently revealed the meaning of the concept of methods of judicial protection as a form of state coercion, as legal measures or activities aimed at restoring rights. Other scientific approaches have been investigated. It has been found that research approaches are useful, but insufficient for understanding the legal nature of methods of judicial protection in administrative proceedings, because they identify the method of protection with an “action” or “measure” and shift the emphasis to the implementation process. It has been established that the identification of methods of protection with state coercion is erroneous, since they are primarily procedurally formulated substantive legal requirements addressed to the court, and not exclusively instruments of coercion. It has been proven that the method of judicial protection is a

model of the result, coercion is an auxiliary tool for ensuring it. The author's definition of methods of judicial protection as procedurally formulated substantive legal claims of the plaintiff aimed at restoring rights in public legal relations is proposed, with the identification of their key features: substantive legal conditionality, procedural formality, addressability to the administrative court, legislative justification and orientation towards the real restoration of rights. The problem of inconsistency of terminology in judicial practice is identified, in particular regarding the concepts of «form» and «method» of protection, which requires further theoretical understanding to ensure the unity of law enforcement.

Key words: judicial protection, remedies of judicial protection, administrative proceedings, Code of Administrative Procedure of Ukraine, violated right, restoration of rights.

Постановка проблеми. Право особи на судовий захист гарантує кожному можливість звернення до незалежного та неупередженого суду, створеного відповідно до закону, для забезпечення захисту своїх прав, свобод і законних інтересів. Основною метою судового захисту в адміністративному судочинстві є відновлення порушених прав, свобод або інтересів позивача, який звернувся до суду з відповідним позовом.

Ефективність захисту прав громадян від протиправних дій суб'єктів владних повноважень значною мірою залежить від обраного позивачем способу захисту. Кожна особа має право в порядку, встановленому КАС України, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист (ч. 1 ст. 5). Згідно з пунктом 4 частини 5 статті 160 КАС України, позивач у позовній заяві зобов'язаний зазначити зміст позовних вимог, тобто вказати спосіб або способи захисту своїх прав та інтересів, передбачені законом, або вказати інші способи, які не суперечать законодавству але які забезпечують більш ефективний захист (ч. 2 ст. 5) [1].

Водночас, ані КАС України, ані інші нормативно-правові акти не містять чіткого визначення поняття «спосіб захисту».

Дослідження поняття способів судового захисту є актуальним з огляду на необхідність забезпечення єдності судової практики та підвищення ефективності захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. Відсутність законодавчого визначення цього терміну створює невизначеність у правозастосовній практиці, що може ускладнювати вибір позивачем належного та ефективного способу захисту та впливати на якість судових рішень.

Стан наукового опрацювання проблеми. Проблематика способів судового захисту привертала увагу багатьох дослідників, серед яких варто виділити праці В.В. Горбалінського, В.В. Петруня, Г.В. Чурпіти, О.П. Кулініч, І.С. Похиленко, Ю.Д. Притики, І.О. Ромащенко, І.О. Антонюк та інших. Поряд з цим, дослідженню змісту поняття «способи судового захисту» та їх правовій природі в науці адміністративного права не приділено належної уваги.

Метою статті є дослідження правової природи способів судового захисту в адміністративному судочинстві України, уточнення змісту відповідного поняття, виокремлення ключових ознак, притаманних способам судового захисту в адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 5 КАС України кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 ст. 5 КАС України та стягнення з відповідача - суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю [1].

Відповідно до ч.2 ст. 5 КАС України захист порушених прав, свобод або інтересів особи, яка звертається до суду, може бути здійснений судом в інший спосіб, який відповідає закону та гарантує більш ефективне поновлення прав, свобод чи інтересів особи, порушених суб'єктами владних повноважень.

У вказаних вище законодавчих приписах окреслено загальні засади, які стосуються способів захисту в адміністративному судочинстві.

Якщо ми звернемося до наукової літератури, то слід констатувати відсутність єдиних підходів та поглядів щодо змісту такого поняття, як «способи судового захисту».

Під способами захисту прав суб'єктів господарювання, наприклад, В.В. Петруня розуміє сукупність передбачених законом, договором або таких, що не суперечать принципу верховенства права діянь уповноважених державних органів або суб'єктів господарювання, за допомогою яких може бути досягнуто припинення, запобігання, усунення порушень прав, відновлення (визнання) порушених (оспорюваних) прав, відшкодування збитків та здійснено вплив на правопорушника [2, с. 34].

З. Ромовська вважає, що способи судового захисту представляють собою концентрований вираз змісту (суті) міри державного примусу, за допомогою якого відбувається досягнення бажаного результату [3, с. 494].

Г.В. Чурпіта, зазначає, що способи судового захисту представляють собою визначені законом або договором примусові заходи, що відповідають характеру правопорушення і за допомогою якого забезпечується відновлення порушених, невизнаних чи оспорюваних сімейних прав та інтересів, а також здійснюється вплив на правопорушника [4, с. 93].

О.П. Кулініч у своєму дослідженні під способом судового захисту розуміє захід цивільно-правового примусу (в контексті цивільно-правової науки) [5, с. 224].

Аналіз доктринальних підходів вищенаведених науковців показує спільне розуміння ними «способу судового захисту» як форми юридичного (державного) примусу, спрямованого на досягнення правового результату — відновлення порушеного права чи інтересу та вплив на правопорушника.

Розгляд способів судового захисту виключно як виду державного примусу є помилковим, оскільки таке трактування спрощує сутність цих способів і не враховує їхню багатогранну природу і призначення. По-перше, не всі способи судового захисту передбачають застосування примусу з боку держави., наприклад такі, як визнання права або скасування протиправного акту. Примус натомість є лише інструментом забезпечення виконання судового рішення у разі його невиконання. По-друге, державний примус є більш широким поняттям, яким охоплюються заходи, які застосовує держава з метою припинення протиправної поведінки та притягнення до відповідальності. Натомість способи судового захисту, відповідно до КАС України (ст. 160), є змістом позовних вимог, які позивач обирає для звернення до суду з метою поновлення своїх прав, свобод чи інтересів і вони не завжди зводяться до примусу. Тому, змішування цих категорій (спосіб, як засіб примусу) звужує перелік позовних вимог та віддаляє мету судового захисту – ефективне відновлення прав особи відповідно до принципу верховенства права і стандартів ефективного засобу юридичного захисту. Отже, спосіб судового захисту – це модель результату, примус – допоміжний інструмент його забезпечення.

В науці склалися й інші підходи до розуміння способів судового захисту. Наприклад, І.С. Похиленко розуміє їх як здійснювану діяльність судових органів відповідно до встановленої юрисдикції та форми судочинства, спрямовану на відновлення (визнання) порушених (оспорюваних) прав і законних інтересів суб'єктів господарювання, яка виконується у встановлений законом, договором або іншим способом, який не суперечить закону, якщо суд дійде висновку, що жодний установлений законом спосіб захисту не є ефективним саме у спірних правовідносинах, а також, якщо задоволення викладеної у зверненні вимоги призведе до ефективного захисту прав чи інтересів [6, с. 162].

Як зазначає, Ю.Д. Притика, способи захисту прав – це передбачені законом дії, що безпосередньо спрямовані на захист прав. Вони є завершальними актами захисту у вигляді матеріально-правових дій або юрисдикційних дій, спрямованих на усунення перешкод на шляху здійснення суб'єктами своїх прав (інтересів) або на припинення правопорушення, відновлення положення, що існувало до правопорушення. Саме застосування конкретного способу захисту порушеного або оспорюваного права (інтересу) є метою і результатом діяльності із захисту прав [7, с. 17].

І.О. Ромащенко також під способом захисту розуміє певні заходи, за допомогою яких відбувається відновлення порушених прав або усунення перешкод у їх здійсненні [8, с. 51-52].

Аналіз вищенаведених визначень поняття «спосіб захисту» у працях Ю.Д. Притики, І.С. Похиленко, І.О. Ромащенко та інших дослідників дозволяє зробити висновок, що цією групою науковців вони розглядаються як сукупність правових заходів або діяльності, спрямованої на відновлення чи визнання порушених або оспорюваних прав та інтересів.

Наведені дослідницькі підходи є корисними, але не є достатніми для розуміння правової природи способів судового захисту саме в адміністративному судочинстві. По-перше, вони сформовані переважно у цивілістичній площині й ототожнюють спосіб захисту з «дією» чи «заходом», тоді як в публічно-правових спорах спосіб захисту – це, насамперед, модель правового результату (скасування акта, визнання дій/бездіяльності протиправними, зобов'язання вчинити дію). По-друге, редукція до «матеріально-правових» або «юрисдикційних дій» зміщує акцент на процес виконання, тоді як способи судового захисту досягають результату з моменту ухвалення без застосування примусу (визнання протиправним рішення).

Продовжуючи дослідження способів судового захисту в адміністративному судочинстві не можна не оминати увагою погляди, І.О. Антонюк, яка у своєму дисертаційному дослідженні пише, що способи захисту – це поняття, яке змістовно характеризує результат застосування заходів захисту, а захід захисту – це дія чи сукупність дій або утримання від певної дії, спрямовані на захист [9, с. 8]. Позиція І.О. Антонюк цінна тим, що відрізняє спосіб захисту (як результат) від заходу захисту (як дії чи утримання від дій). Водночас, для адміністративного судочинства потрібні уточнення. Спосіб судового захисту – це не «опис результату застосування заходів», а сам правовий результат, зафіксований у судовому рішенні: скасувати індивідуальний акт, визнати дії/бездіяльність протиправними, зобов'язати вчинити дію чи утриматися, стягнути шкоду. З іншого боку, спосіб судового захисту представляє собою вимогу, яка звернута до суду.

Цікавим є підхід В.В. Горбалінського, який під способами судового захисту в адміністративному судочинстві розуміє матеріально-правову вимогу, яка передбачена у законі, і яка забезпечує повнення порушеного права чи інтересу особи у публічно-правових відносинах. Судовий захист суб'єктивного права та інтересу особи від незаконних рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень реалізується у певних способах захисту [10].

Продовжуючи думку В.В. Горбалінського слід зазначити, що в адміністративному судочинстві спосіб судового захисту слід розуміти як матеріально-процесуальну вимогу, адресовану суду, оскільки саме суд уповноважений перетворити її на обов'язковий припис. Це твердження обґрунтовується тим, що по-перше, процесуальна форма звернення до суду, якою є адміністративний позов, на це прямо вказує. Відповідно до п. 4 ч. 5 ст. 160 КАС України позивач у позовній заяві зазначає зміст позовних вимог і, зокрема, спосіб захисту[1]. Ці вимоги подаються суду та визначають межі розгляду позовної заяви і кореспондують обов'язок для адміністративного суду захистити право шляхом скасування рішення суб'єкта владних повноважень, визнати дії чи бездіяльність протиправними, зобов'язати вчинити дію, утриматися від дії, стягнути шкоду тощо. По-друге, спосіб судового захисту – це прохання особи, яке звернуте до адміністративного суду, захистити право шляхом обрання та застосування «певного типу припису» (способу захисту), а не вимога до відповідача яка написана у позовній заяві.

Підводячи підсумок доктринальних досліджень тлумачення поняття способів судового захисту, слід констатувати те, що у чинному законодавстві відсутня офіційна дефініція досліджуваного нами поняття. КАС України містить лише загальний, невичерпний перелік способів, за допомогою яких суд може захистити порушені права та інтереси особи у публічно-правових відносинах. Судова практика при цьому також не є однорідною: аналіз постанов Верховного Суду показує коливання у тлумаченні досліджуваних категорій. Зокрема, у низці рішень фактично ототожнюються «форма» судового захисту і «спосіб» судового захисту. Так, відтворюючи положення ч. 1-2 ст. 5 КАС України, суд інколи називає «формами захисту» такі способи, як визнання нормативно-правового акта протиправним та нечинним; скасування індивідуального акта; визнання дій протиправними із зобов'язанням утриматися; визнання бездіяльності протиправною із зобов'язанням вчинити дії [11]. Така неузгодженість у термінології та тлумаченні досліджуваного нами поняття вимагає подальшого теоретичного його осмислення для забезпечення одноманітності судової практики та єдності розуміння чинного законодавства.

На нашу думку, спосіб судового захисту в адміністративному судочинстві – це процесуально сформульована матеріально-правова вимога позивача, адресована адміністративному суду, про захист порушеного права, свободи чи інтересу, форма якої прямо або опосередковано передбачена законом, або яка не суперечить закону і спрямована на реальне відновлення порушеного права або охоронюваного інтересу у публічно-правових відносинах, характеризується низкою ключових ознак. Ці ознаки відображають особливості способів судового захисту в адміністративному судочинстві України. По-перше, матеріально-правова зумовленість способів судового захисту впливає з норм права, які регулюють спірні публічно-правові відносини. Ця ознака вказує на зв'язок способів судового захисту із законодавчо визначеними правами, свободами чи інтересами особи, порушення яких є підставою для звернення до адміністративного суду.

По друге, процесуальна оформленість способів судового захисту полягає у тому, що спосіб захисту завжди формулюється у позовній заяві у вигляді змісту позовних вимог і визначає межі розгляду справи та резолютивну частину судового рішення. Спосіб судового захисту також передбачений у законі і представляє собою процесуально сформульовану вимогу, яка подається до адміністративного суду у встановленій саме законом процесуальній формі (ст.ст. 5 та 160 КАС України) [1].

По-третє, ця вимога адресована адміністративному суду. Відповідно до КАС України саме адміністративні суди, мають виключну компетенцію розглядати публічно-правові спори і здійснювати захист прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень шляхом обрання та застосування ефективного та належного способу судового захисту.

По-четверте, законодавча обґрунтованість способів судового захисту передбачена у законі. Стаття 5 КАС України містить перелік способів захисту, таких як визнання актів протиправними, їх скасування чи зобов'язання суб'єкта владних повноважень до певних дій, але допускає й інші способи, якщо вони сприяють ефективному захисту. Відповідно до ст. 245 КАС України адміністративний суд може обрати інший спосіб захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист таких прав, свобод та інтересів. У разі скасування нормативно-правового або індивідуального акта суд може зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити необхідні дії з метою відновлення прав, свобод чи інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду. Якщо судом визнано нормативно-правовий акт протиправним і нечинним повністю або в окремі частині і при цьому виявлено недостатню правову врегульованість відповідних публічно-правових відносин, яка може потягнути за собою порушення прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб, суд має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти новий нормативно-правовий акт на заміну нормативно-правового акта, визнаного незаконним повністю або у відповідній частині[1].

Отже, виокремлені ознаки способів судового захисту в адміністративному судочинстві – матеріально-правова природа, процесуальна оформленість, адресованість адміністративному суду, законодавча обґрунтованість, спрямованість на реальне відновлення прав — створюють цілісну концептуальну основу для розуміння та застосування цієї категорії.

Висновки. З врахуванням вищенаведеного, під способами судового захисту в адміністративному судочинстві пропонуємо розуміти процесуально сформульовані матеріально-правові вимоги позивача, адресовані адміністративному суду, спрямовані на відновлення порушених прав, свобод чи інтересів у публічно-правових відносинах шляхом застосування законодавчо передбачених або інших більш ефективних засобів, що відповідають принципу верховенства права та засадам судочинства.

Способи судового захисту в адміністративному судочинстві, виходячи з аналізу ст. 5, 160 та 245 КАС України, характеризуються п'ятьма ключовими ознаками: 1) матеріально-правова зумовленість, яка відображає їх зв'язок із нормами, що регулюють спірні публічно-правові відносини; 2) процесуальна оформленість, яка проявляється у формулюванні позовних вимог у позовній заяві, які визначають межі судового розгляду; 3) адресність адміністративному суду, яка підкреслює виключну компетенцію цих судів їх застосовувати при здійсненні захисту порушених прав, свобод чи інтересів; 4) законодавча обґрунтованість, яка передбачає відповідність способів судового захисту вимогам закону або їх несуперечність йому; 5) спрямованість на реальне відновлення прав, що забезпечує ефективність судового захисту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
2. Петруня В.В. Поняття та система способів захисту суб'єктів господарювання: автореферат дисертації на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/11341.Petrunia_avtoref.pdf?sequence=3&isAllowed=y.
3. Ромовська З. Українське цивільне право: загальна частина. Академічний курс: підруч. Київ: Атіка, 2005. 560 с.
4. Чурпіта Г.В. Концептуальні засади захисту сімейних прав та інтересів у порядку непозовного цивільного судочинства. Дис. ... докт.юр.наук. Спец. 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. К., 2016. 479 с.
5. Кулинич О.П. Поняття цивільно-правового способу захисту права приватної власності на земельні ділянки. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 222–225.
6. Похиленко І.С. Способи судового захисту суб'єктів господарювання. *Юридичний вісник*, 1 (54) 2020. С. 162–167.
7. Притика Ю.Д. Поняття і диференціація способів захисту цивільних прав. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Юридичні науки. № 60–62. 2004, с. 16–19.
8. Ромащенко І.О. Зміна та припинення цивільного правовідношення як способи захисту цивільних прав К.: Алерта, 2016. 242 с.
9. Антонюк О.І. Право учасників цивільних правовідносин на самозахист: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право». Харків, 2005. – 20 с.
10. Gorbalskiy V.V. The concept and legal nature of the methods of protection in the administrative judiciary of Ukraine. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*. 2024. № 1. P. 14–18.

DOI <https://doi.org/10.30525/2592-8813-2024-1-2>. URL: <http://baltijapublishing.lv/index.php/bjlss/article/view/2334/2333>.

11. Постанова Верховного Суду від 14.03.2023р. у справі № 140/13065/21. URL: <https://opendatabot.ua/court/109601419-73d66ef7bae23889e3b732a4303f303f>.

УДК 351.86:355.1(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.45>

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЕКОНОМІЧНОЇ РЕІНТЕГРАЦІЇ ВЕТЕРАНІВ ВІЙНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ПІДХІД

Сівков С.В.,*кандидат юридичних наук, науковий співробітник**Науково-дослідного відділу військової кар'єри**Науково-методичного центру кадрової політики**Міністерства оборони України**ORCID: 0009-0009-6348-7550**e-mail: sivkov.sergey.v@gmail.com*

Сівков С.В. Проблеми та перспективи економічної реінтеграції ветеранів війни: адміністративно-правовий підхід.

Стаття присвячена комплексному аналізу проблем та перспектив економічної реінтеграції ветеранів війни в умовах сучасних трансформацій українського суспільства. Підкреслюється, що економічна адаптація ветеранів виходить за межі вузького соціального виміру та стає ключовим чинником забезпечення національної безпеки, соціальної стабільності й стійкого економічного розвитку. У контексті масштабної збройної агресії та післявоєнної відбудови проблема інтеграції колишніх військовослужбовців у систему продуктивної зайнятості, підприємництва та професійної перепідготовки набула стратегічного значення для державної політики.

У статті розкривається адміністративно-правовий підхід до регулювання процесів економічної реінтеграції, що передбачає створення правових гарантій для забезпечення доступу ветеранів до ринку праці, освітніх програм, фінансових ресурсів і соціальних послуг. Проаналізовано чинні нормативно-правові акти України у сфері соціального захисту та працевлаштування ветеранів, визначено їхні сильні та слабкі сторони. Звертається увага на фрагментарність і недостатню ефективність існуючих механізмів, що ускладнюють процес працевлаштування, створення власної справи та участі у програмах підтримки малого та середнього бізнесу.

Важливим акцентом дослідження є вивчення міжнародного досвіду економічної реінтеграції ветеранів, зокрема практик США, Канади, Ізраїлю та країн Європейського Союзу. Встановлено, що найуспішнішими є моделі, які поєднують правові гарантії, адресні соціальні програми та партнерство між державою, громадськими організаціями й приватним сектором. На основі цього сформульовано пропозиції для України, що передбачають удосконалення системи професійної освіти та перепідготовки, розширення державних грантових і кредитних програм, створення центрів підтримки ветеранського підприємництва, а також активізацію співпраці з міжнародними фінансовими та донорськими організаціями.

Зроблено висновок, що ефективна економічна реінтеграція ветеранів можлива лише за умови комплексного підходу, який поєднує адміністративно-правові інструменти, сучасні економічні механізми та суспільну підтримку. Запропоновано орієнтувати державну політику на довгострокову перспективу, враховуючи не лише нагальні потреби працевлаштування, але й створення умов для самореалізації ветеранів як активних учасників соціально-економічного розвитку держави.

Ключові слова: реінтеграція, публічне адміністрування, постконфліктний розвиток, державна політика, соціальна стабільність, інституційні реформи, стратегічне планування, національне примирення, відновлення інфраструктури, сталий розвиток.

Sivkov S.V. Problems and prospects of economic reintegration of war veterans: an administrative-legal approach.

The article is devoted to a comprehensive analysis of the problems and prospects of economic reintegration of war veterans in the context of modern transformations of Ukrainian society. It is emphasized that the economic adaptation of veterans goes beyond the narrow social dimension and becomes a key factor in ensuring national security, social stability and sustainable economic development. In the context of large-scale armed aggression and post-war reconstruction, the problem of integrating former servicemen into the system of productive employment, entrepreneurship and professional retraining has acquired strategic importance for state policy.

The article reveals an administrative-legal approach to regulating economic reintegration processes, which involves the creation of legal guarantees to ensure veterans' access to the labor market,

educational programs, financial resources and social services. The current regulatory and legal acts of Ukraine in the field of social protection and employment of veterans are analyzed, their strengths and weaknesses are identified. Attention is drawn to the fragmentation and insufficient effectiveness of existing mechanisms that complicate the process of employment, creating one's own business and participation in support programs for small and medium-sized businesses.

An important focus of the study is the study of international experience in the economic reintegration of veterans, in particular the practices of the USA, Canada, Israel and the countries of the European Union. It has been established that the most successful are models that combine legal guarantees, targeted social programs and partnership between the state, public organizations and the private sector. Based on this, proposals for Ukraine have been formulated, which include improving the system of vocational education and retraining, expanding state grant and credit programs, creating centers for supporting veteran entrepreneurship, as well as intensifying cooperation with international financial and donor organizations.

It is concluded that effective economic reintegration of veterans is possible only under the condition of a comprehensive approach that combines administrative and legal instruments, modern economic mechanisms and public support. It is proposed to orient state policy towards the long-term perspective, taking into account not only the urgent needs of employment, but also the creation of conditions for the self-realization of veterans as active participants in the socio-economic development of the state.

Key words: reintegration, public administration, post-conflict development, state policy, social stability, institutional reforms, strategic planning, national reconciliation, infrastructure restoration, sustainable development.

Постановка проблеми. Економічна реінтеграція є складним та багатоаспектним процесом, що передбачає повернення ветеранів до продуктивної зайнятості, розвиток їхніх економічних можливостей та створення умов для фінансової стабільності. Це не лише питання працевлаштування, а й забезпечення належного рівня доходу, доступу до ресурсів та інструментів економічного розвитку, що дозволяють ветеранам адаптуватися до нових реалій та інтегруватися в суспільство як повноцінні економічні суб'єкти.

Мета статті – обґрунтувати адміністративно-правові засади та визначити основні напрями економічної реінтеграції ветеранів війни в умовах сучасних викликів і післявоєнної відбудови України.

Завдання статті: проаналізувати сутність і зміст поняття економічної реінтеграції ветеранів війни у вітчизняному та міжнародному контексті; оцінити ефективність чинних нормативно-правових механізмів, що регулюють соціально-економічні гарантії та права ветеранів; дослідити міжнародний досвід адміністративно-правового забезпечення економічної інтеграції колишніх військовослужбовців; визначити основні проблеми та бар'єри у сфері працевлаштування, професійної перепідготовки та ветеранського підприємництва; сформулювати перспективні напрями вдосконалення державної політики та адміністративно-правових механізмів для забезпечення сталого економічного залучення ветеранів війни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання досліджували Є. Гордієнко, І. Білокінна, С. Швидюк, І. Журба, О. Якушев, Л. Тернова, Н. Самара, Ю. Присяженко, П. Богущий, А. Боровик, В. Галушко та ін.

Виклад основного матеріалу. Однією з основних цілей цього процесу є формування стійких засобів до існування, що забезпечують ветеранам та їхнім сім'ям економічну незалежність. Проте реінтеграція ветеранів на ринок праці стикається з численними викликами, зумовленими як індивідуальними особливостями колишніх військовослужбовців, так і загальними економічними реаліями, що склалися в Україні внаслідок війни. Насамперед, значна частина ветеранів має обмежений досвід роботи у цивільних секторах економіки, що значно ускладнює їхнє працевлаштування. Багато військових спеціальностей не мають прямих аналогів у цивільному секторі або вимагають тривалого процесу перекваліфікації. Військові навички, такі як управління бойовими машинами, тактичне планування, керівництво підрозділами в бойових умовах, часто не мають застосування на ринку праці в тому вигляді, в якому вони використовувалися у війську. Хоча такі якості, як дисциплінованість, відповідальність, стресостійкість та вміння працювати в команді, є цінними для будь-якого роботодавця, їх недостатньо для успішного працевлаштування без додаткової освіти чи адаптації навичок.

Ситуацію ускладнює той факт, що економічна система України зазнала значних змін через війну. Втрата територій, руйнування підприємств, порушення логістичних ланцюгів, закриття як державних, так і приватних виробництв призвели до скорочення кількості робочих місць. Багато секторів економіки, які традиційно поглинали значну частину робочої сили, перебувають у кризовому стані або працюють з мінімальними потужностями. Особливо постраждали промислові підприєм-

ства, сфера обслуговування, транспортний сектор та малий бізнес. В умовах високої конкуренції на ринку праці ветерани, які повертаються з війни, стикаються з серйозною проблемою пошуку роботи, оскільки навіть кваліфіковані цивільні фахівці часто не можуть знайти гідне місце праці.

Разом з тим, Україна, яка знаходиться у стані тривалої війни та має агресивного сусіда, змушена переорієнтувати свою економічну політику та розвивати стратегічно важливі галузі. Одним із ключових напрямків у цьому контексті є розвиток військово-промислового комплексу. Уряд уже вживає заходів для розширення виробничих потужностей у сфері оборонної промисловості, залучаючи як вітчизняні, так і міжнародні інвестиції. Співпраця з міжнародними партнерами, зокрема з компаніями зі Сполучених Штатів Америки та країн Європейського Союзу, дозволяє створювати спільні виробництва та збільшувати потужності з виготовлення боєприпасів, бронетехніки, безпілотних літальних апаратів, засобів зв'язку та іншого військового обладнання.

Розвиток оборонно-промислового комплексу може стати важливим джерелом робочих місць для ветеранів, оскільки їхній військовий досвід та знання тактики можуть бути корисними у виробництві та розробці нових видів озброєння. Важливо не лише розширювати виробничі потужності, а й створювати спеціальні освітні програми, які б дозволяли ветеранам проходити прискорене навчання та отримувати кваліфікації, необхідні для роботи у цьому секторі. Окрім забезпечення зайнятості, розвиток оборонної промисловості сприятиме посиленню національної безпеки та незалежності України.

Ще одним перспективним напрямком є видобуток природних мінеральних ресурсів, що набуває особливого значення після підписання низки угод з американськими партнерами. Україна володіє значними запасами рідкоземельних металів, літію, титану та інших стратегічно важливих корисних копалин, які мають високий попит на міжнародному ринку. Оскільки сучасні війни значною мірою залежать від технологічного розвитку, забезпечення контролю над стратегічними ресурсами відіграє ключову роль у формуванні економічної стійкості держави. У цьому контексті створення нових підприємств із видобутку та переробки мінеральних ресурсів дозволить не лише посилити позиції України на міжнародному ринку, а й створити нові робочі місця, зокрема для ветеранів.

Крім того, загальна структура ринку праці буде зазнавати трансформацій відповідно до нових економічних реалій. Відновлення інфраструктури, розмінування територій, модернізація енергетичної галузі – усе це вимагає кваліфікованих фахівців, серед яких можуть бути ветерани. Реалізація масштабних державних проєктів, спрямованих на відбудову країни, відкриває можливості для працевлаштування у сферах будівництва, енергетики, транспорту та екологічної безпеки [1].

Важливим аспектом економічної реінтеграції ветеранів є **рівень їхньої освіти та професійної підготовки**. Багато військовослужбовців почали службу без завершеної освіти або здобули спеціальності, які мають вузьке застосування у військовій сфері, але не є затребуваними у цивільному секторі. Це створює додаткові бар'єри для їхнього працевлаштування, особливо в умовах високого рівня безробіття у певних регіонах. Враховуючи ці виклики, необхідно комплексно реформувати систему освіти, створюючи ефективні механізми перекваліфікації та здобуття нових знань, що відповідатимуть потребам ринку праці.

Одним із ключових напрямів має стати реформування професійно-технічної освіти, зокрема її адаптація до реальних запитів економіки та потреб ветеранів. Багато сучасних професій потребують не лише фундаментальних знань, а й володіння практичними навичками роботи з новими технологіями, що робить професійно-технічну освіту важливим елементом реінтеграції ветеранів. Програми мають бути орієнтовані на швидке та якісне навчання, що дозволить ветеранам отримувати нові професії у сферах, де наразі є дефіцит робочої сили – наприклад, у будівництві, виробництві, сфері інформаційних технологій, енергетиці, логістиці та екологічному секторі.

Для підвищення ефективності навчальних програм важливо розширити систему дуальної освіти, коли теоретичне навчання поєднується з практикою на підприємствах. Це дасть змогу ветеранам не лише отримувати необхідні знання, а й адаптуватися до цивільного робочого середовища ще під час навчання. Участь бізнесу у таких програмах дозволить створювати цільові освітні курси відповідно до потреб роботодавців, що значно підвищить шанси ветеранів на працевлаштування після завершення навчання.

Щодо вищої освіти, важливим є забезпечення доступу ветеранів до пільгового або безкоштовного навчання у державних закладах освіти. Вже сьогодні діють певні механізми компенсації вартості навчання для учасників бойових дій, проте вони потребують удосконалення. Зокрема, слід розширити перелік спеціальностей, за якими ветерани можуть навчатися безкоштовно, з урахуванням стратегічних потреб економіки України. Крім того, необхідно створити окремі вузькоспеціалізовані навчальні програми для ветеранів, які враховуватимуть їхній військовий досвід і дозволять ефективно трансформувати його у цивільні компетенції, наприклад, у сфері управління безпекою, логістики, кризового менеджменту, кібербезпеки.

Перекваліфікація та безперервне навчання також мають стати доступнішими. Доцільним є розширення державних програм безкоштовного навчання та онлайн-курсів для ветеранів, що дозволить їм отримувати нові навички без необхідності відвідувати навчальні заклади. Особливо актуальними є програми обміну досвідом з країнами, які вже мають успішні моделі реінтеграції військових, наприклад, США, Канада, Ізраїль, Велика Британія. Участь українських ветеранів у таких програмах сприятиме не лише їхній професійній адаптації, а й загальному вдосконаленню політики реінтеграції в Україні.

Окремим напрямом розвитку має стати створення інклюзивного освітнього простору для ветеранів з інвалідністю. Незважаючи на те, що у багатьох закладах вже існує спеціальне обладнання для навчання осіб з інвалідністю, воно потребує модернізації та розширення. Важливо забезпечити навчальні заклади сучасними технічними засобами для адаптації освітнього процесу під потреби людей з обмеженими фізичними можливостями, зокрема, спеціальними мультимедійними аудиторіями, дистанційними навчальними платформами, адаптованими методичними матеріалами.

Узагальнюючи викладене вважаємо, що на сьогодні для покращення освітніх можливостей ветеранів потрібно:

- створення програми перекваліфікації ветеранів із державним фінансуванням, яка передбачатиме доступ до навчальних закладів та курсів у сферах із високим попитом на ринку праці;

- розширення дуальної освіти та державно-приватного партнерства у навчальному процесі, що дозволить ветеранам здобувати практичний досвід ще під час навчання;

- запровадження освітніх грантів та програм стажування за кордоном, що дозволить українським ветеранам переймати найкращі міжнародні практики та впроваджувати їх у цивільному житті. Важливим аспектом є спрощення процедур відбору та зменшення бюрократичних бар'єрів, аби всі бажаючі мали рівний доступ до цих можливостей без надмірних адміністративних перешкод, які можуть демотивувати потенційних учасників;

- модернізація професійно-технічної освіти, створення адаптованих програм для ветеранів із урахуванням їхніх військових навичок;

- розширення пільгових можливостей для здобуття вищої освіти, що передбачає збільшення кількості бюджетних місць для ветеранів та розширення переліку спеціальностей, за якими вони можуть навчатися безкоштовно. Особливий акцент слід зробити на підготовці фахівців у стратегічно важливих для держави сферах, таких як оборонна промисловість, кібербезпека, машинобудування, енергетика, логістика та реабілітаційна медицина. Це не лише сприятиме ефективній економічній реінтеграції ветеранів, а й забезпечить державу кваліфікованими кадрами для відбудови та розвитку критично важливих галузей [2];

- розвиток дистанційного навчання та онлайн-курсів, що дасть можливість ветеранам здобувати нові знання без необхідності відриву від сімейних або соціальних обов'язків. Запровадження гнучких освітніх програм, адаптованих до потреб ветеранів, дозволить їм навчатися у зручному форматі, поєднуючи навчання з роботою чи реабілітацією. Крім того, варто розширити доступ до безкоштовних онлайн-курсів, зокрема у сферах цифрових технологій, підприємництва, державного управління та технічних спеціальностей. Спрощення механізму сертифікації таких курсів та їх офіційне визнання сприятиме конкурентоспроможності ветеранів на ринку праці;

- забезпечення доступності освіти для ветеранів з інвалідністю є ключовим напрямком у процесі їхньої економічної реінтеграції. Важливо створити безбар'єрне освітнє середовище, яке враховуватиме специфічні потреби осіб із вадами зору, слуху, порушеннями опорно-рухового апарату, когнітивними розладами чи наслідками контузій. Особливої уваги потребують ветерани, які мають наслідки важких контузій, посттравматичного стресового розладу або когнітивні порушення. Для них слід розробити спеціальні навчальні програми, що передбачатимуть поступове підвищення інтелектуального навантаження, адаптацію методик викладання, психологічний супровід та підтримку менторів. Використання інтерактивних методів навчання, включно з віртуальною та доповненою реальністю, може значно полегшити процес засвоєння матеріалу. Важливим кроком стане запровадження індивідуальних графіків навчання та модульних програм, які дозволять ветеранам самостійно регулювати темп здобуття освіти без психологічного тиску. Також необхідно розширити дистанційні освітні можливості для ветеранів, що дозволить їм навчатися без відриву від сім'ї та реабілітаційного процесу. Онлайн-курси мають бути офіційно сертифіковані та визнаватися на державному рівні, що дозволить ветеранам отримувати дипломи та професійні сертифікати без обмежень у кар'єрних можливостях. Крім цього, варто запровадити цільові гранти та державні стипендії для навчання ветеранів з інвалідністю, що сприятиме їхній професійній самореалізації та економічній незалежності. Такий підхід не лише створить умови для особистісного розвитку ветеранів, а й сприятиме їхній інтеграції у суспільство як повноцінних і затребуваних фахівців.

Одним із суттєвих бар'єрів для ветеранів, які прагнуть започаткувати власну справу, є обмежений доступ до необхідних ресурсів. Запуск малого бізнесу вимагає стартового капіталу, фінансової грамотності та підтримки в адмініструванні та маркетингу. Ветерани, які не мають досвіду підприємницької діяльності, можуть стикатися з труднощами у розробці бізнес-планів, пошуку інвесторів чи отриманні кредитів. Крім того, частина ветеранів має обмежений доступ до земельних ресурсів для ведення фермерського господарства чи іншої підприємницької діяльності, що звужує їхні можливості для економічного відновлення.

Для підтримки ветеранського бізнесу в Україні на сьогодні запроваджено і діє кілька програм пільгового кредитування та грантової підтримки. Зокрема, державна програма «єРобота» пропонує гранти для ветеранів та членів їхніх сімей на розвиток власного бізнесу. Суми грантів варіюються від 250 тис. грн до 1 млн грн, залежно від умов та досвіду підприємницької діяльності заявника. Наприклад, для отримання гранту до 1 млн грн ветеран має бути зареєстрованим як ФОП не менше одного року та забезпечити 70% вартості проєкту власними коштами, створивши при цьому 4 робочі місця [3; 4].

Банківські установи також пропонують пільгові умови кредитування для ветеранів. ПриватБанк надає спеціальні умови фінансування та обслуговування бізнесу для ветеранів війни та членів їхніх сімей, які є фізичними особами – підприємцями. Ощадбанк запровадив програму «Бізнес 4.5.0» для мікро-, малого та середнього бізнесу, якою можуть скористатися ветерани, їхні родини та підприємства, де 30% персоналу складають ветерани або учасники бойових дій. Сума кредиту може досягати 5 млн грн зі строком до 60 місяців, а кошти можна витратити на придбання основних засобів, ремонт приміщень чи поповнення оборотного капіталу [5].

Укргазбанк спільно з Європейським банком реконструкції та розвитку реалізує пілотний проєкт «Реінтеграція ветеранів та осіб, які постраждали від війни». В межах цього проєкту підприємства, які працевлаштовують ветеранів або обслуговують їх, можуть отримати кредити та додаткові гранти, розмір яких складає до 30% від суми кредиту [6]. У квітні 2024 року UGB підтримав важливу ініціативу НБУ та ЄБРР, підписавши Хартію з фінансової інклюзії та реінтеграції ветеранів задля підтримки та адаптації українських ветеранів війни [7].

Однак, незважаючи на наявність цих програм, ветерани часто стикаються з перешкодами при отриманні фінансування. Серед основних проблем можна виділити недостатню обізнаність про існуючі можливості, складні процедури подання заявок та високі вимоги до забезпечення кредитів. Для подолання цих бар'єрів, на нашу думку, доцільно впровадити наступні заходи:

- спрощення процедур подання заявок та зменшення бюрократичних бар'єрів. Це дозволить ветеранам швидше та легше отримувати необхідну фінансову підтримку;
 - зниження відсоткових ставок за кредитами та надання податкових пільг. Це сприятиме зменшенню фінансового навантаження на ветеранів-підприємців;
 - запровадження «кредитних канікул» на початковому етапі розвитку бізнесу. Це дозволить ветеранам зосередитися на становленні бізнесу без негайного тиску щодо погашення кредиту;
 - розробка програм фінансової грамотності та бізнес-менторства. Це забезпечить ветеранів необхідними знаннями та навичками для успішного ведення бізнесу;
 - створення спеціалізованих центрів підтримки ветеранського підприємництва. Ці центри надаватимуть консультації, допомогу в розробці бізнес-планів та сприятимуть у пошуку фінансування.
- Впровадження цих заходів сприятиме зменшенню бар'єрів для ветеранів у започаткуванні власної справи та їхній успішній економічній реінтеграції.

Слід також враховувати особливості регіонального розвитку та їхній вплив на економічну реінтеграцію ветеранів. Різний рівень розвитку регіонів, доступність інфраструктури та специфіка місцевої економіки визначають можливості для працевлаштування та започаткування бізнесу ветеранами війни. У сільській місцевості переважає аграрний сектор, який традиційно залишається одним із головних напрямків економічної діяльності. Проте далеко не всі ветерани мають досвід роботи в сільському господарстві або володіють земельними ділянками. Це значно ускладнює їхню інтеграцію у цей сектор, оскільки ведення фермерського господарства вимагає не лише спеціальних знань, але й доступу до ресурсів, таких як земля, техніка, добрива та фінансування.

Однією з головних проблем є дефіцит вільних земельних ресурсів для ведення фермерської діяльності. Багато ветеранів, які мають право на отримання земельних ділянок відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», стикаються з труднощами у реалізації цього права через дефіцит земельного банку, складні бюрократичні процедури та відсутність достатньої підтримки з боку місцевої влади. За даними Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, у 2023 році понад 45% заяв на отримання земельних ділянок для ветеранів не були задоволені через відсутність вільних земель [8].

Ще однією суттєвою проблемою є відсутність необхідних навичок для ведення аграрного бізнесу. Військові, які тривалий час перебували в зоні бойових дій або займалися військовою службою, можуть не мати базових знань у сфері аграрного бізнесу, технологій обробки ґрунту, фінансового планування чи маркетингу. Для подолання цього бар'єру доцільно створити державні освітні програми та менторські ініціативи для ветеранів, які бажають працювати в аграрному секторі. Наприклад, у США діє програма «Farmer Veteran Coalition», що допомагає колишнім військовослужбовцям отримати необхідні знання та підтримку для започаткування власних фермерських господарств. В Україні схожа програма могла б забезпечити ветеранів необхідними знаннями та ресурсами для розвитку власного бізнесу [9].

Водночас не всі ветерани прагнуть до роботи в аграрному секторі або мають можливості для його освоєння. Чимало з них повертаються до міст, де спектр економічних можливостей значно ширший, але водночас і рівень конкуренції на ринку праці залишається високим. Особливо гостро ця проблема проявляється у великих містах із високою щільністю населення та значною часткою молодих спеціалістів, які мають сучасну освіту та володіють цифровими навичками. Ветерани, які повертаються до цивільного життя, можуть відчувати труднощі з адаптацією до сучасних вимог ринку праці, що швидко змінюється.

Ситуація ще більше ускладнюється тим, що після початку повномасштабного вторгнення значна кількість підприємств скоротила або припинила свою діяльність. За даними Міністерства економіки України, понад 30% малих та середніх підприємств призупинили роботу або зазнали суттєвих збитків у 2022-2023 роках [10, с. 16]. Це обмежує можливості працевлаштування не лише для ветеранів, а й для інших категорій населення.

Одним із можливих рішень цієї проблеми є розвиток державних програм професійної перепідготовки, які мають бути адаптовані до потреб ринку праці. Наприклад, в Європейському Союзі діє програма «Skills Agenda for Europe» [11], яка забезпечує можливості для перекваліфікації та отримання затребуваних навичок. В Україні подібна ініціатива може бути реалізована через розширення програм безкоштовного навчання в державних закладах освіти, запровадження короткострокових курсів у співпраці з ІТ-компаніями, промисловими підприємствами та державними установами.

Висновки. Зважаючи на викладене, для забезпечення рівних можливостей у працевлаштуванні ветеранів у різних регіонах країни доцільно, на нашу думку, зреалізувати наступні заходи:

Запровадження грантових та пільгових кредитних програм на закупівлю сільськогосподарської техніки, добрив, насіння та іншого обладнання, необхідного для розвитку аграрного бізнесу.

Проведення курсів із сільськогосподарських технологій, бізнес-планування, агроекономіки та фінансового менеджменту.

Спрощення процедур отримання земельних ділянок через електронні сервіси, зменшення бюрократичного навантаження та запровадження системи земельного кредитування.

Розробка податкових стимулів для компаній, які наймають ветеранів, а також створення національної програми підтримки ветеранського бізнесу.

Важливим питанням є також кредитування житла, адже значна частина ветеранів повертається до цивільного життя без власного житла або змушена проживати у невідповідних умовах. Запровадження спеціальних державних іпотечних програм із пільговими умовами, зниженими відсотковими ставками та розширеними термінами виплат дозволить полегшити доступ ветеранів до якісного житла. Крім того, варто розглянути механізми співфінансування, коли частину витрат покривають державні або муніципальні бюджети, а частину – пільгові кредити чи грантові програми. Окремим напрямком може стати розширення доступу до орендного житла, коли ветерани отримуватимуть державну підтримку у вигляді часткової компенсації орендної плати або доступу до муніципального житлового фонду.

Також важливим є питання кредитування транспортних засобів. Ветерани, особливо ті, хто проживає у сільській місцевості або займається підприємницькою діяльністю, часто потребують власного авто або спеціалізованого транспорту для роботи. Надання пільгових автокредитів або лізингових програм дозволить забезпечити їх мобільність і сприятиме швидшій інтеграції в економічні процеси. Особливо це актуально для ветеранів, які планують займатися агробізнесом або працювати у сфері логістики, де транспорт є ключовим ресурсом.

Ще одним важливим напрямом кредитної підтримки може стати фінансування малого бізнесу. Багато ветеранів мають бажання розпочати власну справу, проте стикаються з відсутністю стартового капіталу та складнощами в отриманні позик. Запровадження державних гарантій для банків, що видають кредити ветеранам на започаткування бізнесу, створення спеціальних грантових програм та впровадження мікрокредитування із мінімальними відсотковими ставками дозволить розширити можливості для самозайнятості. Додатково варто передбачити податкові канікули для ветеранів-підприємців на перші роки діяльності, що зменшить фінансове навантаження на бізнес.

Крім того, важливо розглянути можливість кредитування медичних та реабілітаційних послуг. Ветерани, які мають проблеми зі здоров'ям, потребують довготривалого лікування, протезування або реабілітації, що може бути фінансово обтяжливим. Запровадження спеціальних кредитних програм на медичні послуги, коли держава частково компенсує витрати або бере на себе сплату відсотків за кредитами, допоможе ветеранам отримати необхідне лікування без значного фінансового навантаження.

Таким чином, ефективна економічна реінтеграція ветеранів має включати комплексний підхід, що поєднує професійну перепідготовку, фінансову підтримку, розвиток підприємницької ініціативи та створення сприятливих умов для працевлаштування. Успішна інтеграція ветеранів у економічне життя суспільства сприятиме не лише їхньому особистому добробуту, а й загальному розвитку національної економіки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Давліканова О. Тернистий шлях реінтеграції. Чи дбає Україна про ветеранів, як вони про неї. URL: <https://tyzhden.ua/ternystyj-shliakh-reintehratsii-chy-dbaieukraina-pro-veteraniv-iaak-vonyu-pro-nei>.
2. Навчання учасників бойових дій URL: <https://www.dcz.gov.ua/profnavch/ubdptu>.
3. Мукутун К. Підтримка ветеранського бізнесу, або де шукати можливості для фінансування власної справи URL: <https://veteranmedia.org/pidtrymka-veteranskogo-biznesu-abo-de-shukaty-mozhlyvosti-dlya-finansuvannya-vlasnoyi-spravy>.
4. Грант для ветеранів та членів їхніх сімей URL: <https://diia.gov.ua/services/grant-dlya-veteraniv-ta-chleniv-yihnih-simej>.
5. Фінансування для ветеранів війни та членів їхніх сімей URL: <https://privatbank.ua/business/veterans>.
6. UGB (Укргазбанк) видав перший в Україні кредит для підтримки ветеранів за програмою ЄБРР URL: https://www.ukrgasbank.com/press_center/news/13851.
7. Ветерани можуть скористатися програмою пільгового кредитування для бізнесу URL: https://biz.ligazakon.net/news/227389_veterani-mozhut-skoristatisya-programoyu-plgovogo-kredituvannya-dlya-bznesu.
8. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру URL: <https://land.gov.ua/na-mykolaivshchyni-uchasnykam-boiovykh-dii-peredano-u-vlasnist-289-zemelnykh-dilianok-zahalnoiu-ploshcheiu-53944-ha-z-pochatku-roku>.
9. Farmer Veteran Coalition. Mobilizing veterans to feed America URL: <https://farmvetco.org>.
10. Оцінка впливу війни на мікро-, малі та середні підприємства в Україні: Програма розвитку ООН в Україні, 2024 рік, 86 с. URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-04/undp-ua-smb-2024.pdf>.
11. European skills agenda for sustainable competitiveness, social fairness and resilience URL: <https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2020-07/SkillsAgenda.pdf>.

УДК 342.9(477) «21»

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.46>

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

Скочиляс-Павлів О.В.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного та інформаційного права
Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

Скочиляс-Павлів О.В. Проблеми адміністративної відповідальності: доктринальні підходи та перспективи реформування.

У статті досліджуються проблеми адміністративної відповідальності в Україні крізь призму сучасних наукових підходів та судової практики. Автором наголошується, що Кодекс України про адміністративні правопорушення, прийнятий у 1984 році, має суттєві недоліки, які ускладнюють як реалізацію прав осіб, що притягаються до відповідальності, так і ефективність самого механізму адміністративного примусу. Відсутність у КУпАП визначення адміністративної відповідальності, ототожнення понять «правопорушення» і «проступок», нечіткість регламентації інституту малозначності породжують труднощі у правозастосуванні та спричиняють доктринальні суперечки. Особлива увага приділяється дискусіям навколо доцільності збереження інституту малозначності: частина вчених вважає його анахронізмом, тоді як інші наголошують на його гуманістичній і превентивній функції. Аналіз судової практики демонструє, що застосування малозначності сприяє забезпеченню справедливості та індивідуалізації відповідальності. Додатково досліджуються проблеми відсутності у КУпАП таких інститутів, як відвід судді чи перекладача, участь спеціаліста, можливість проведення судових засідань у режимі відеоконференції, а також обов'язкова участь органів, які склали протокол про адміністративне правопорушення. Підкреслюється, що це негативно впливає на об'єктивність та швидкість розгляду справ. На практиці судді застосовують аналогію закону щодо інститутів відводу, участі спеціаліста, застосування режиму відеоконференції, забезпечуючи юридичний захист прав, свобод та інтересів учасників процесу. Зазначається, що у проєкті Кодексу про адміністративні проступки описані вище проблемні питання вирішенні лише частково тому потребують подальшого наукового осмислення та законодавчого врегулювання. Окремо розглянуто проблему неспівмірності адміністративних штрафів і судового збору: ситуація, коли штраф становить 54 гривні, а судовий збір – понад 600 гривень, фактично позбавляє громадян ефективного доступу до правосуддя. Робиться висновок, що реформа адміністративно-деліктного законодавства має ґрунтуватися на комплексному підході, який поєднує доктринальні напрацювання, сучасні стандарти захисту прав людини та практичні потреби правозастосування.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративно-деліктне законодавство, малозначність правопорушення, відвід судді, відвід перекладача, співучасть у вчиненні правопорушення, відповідальність за замах на вчинення адміністративного правопорушення, можливість участі у провадженні в режимі відеоконференції.

Skochylias-Pavliv O.V. Problems of administrative liability: doctrinal approaches and prospects for reform.

The article examines the issues of administrative liability in Ukraine through the lens of contemporary scholarly approaches and judicial practice. The author emphasizes that the Code of Ukraine on Administrative Offenses, adopted in 1984, contains significant shortcomings that complicate both the protection of the rights of individuals subject to liability and the effectiveness of the administrative enforcement mechanism itself. The absence of a clear definition of administrative liability, the equating of the concepts of «offense» and «misdemeanor» and the vague regulation of the insignificance of an offense create difficulties in law enforcement and give rise to doctrinal debates. Particular attention is paid to discussions on the appropriateness of retaining the concept of insignificance: some scholars consider it an anachronism, while others highlight its humanistic and preventive function. Analysis of judicial practice shows that the application of the insignificance principle contributes to ensuring fairness and individualization of responsibility. Additionally, the article explores the problems arising from the absence in the Code of such institutions as recusal of a judge or interpreter, participation of a specialist, the possibility of conducting court hearings via videoconference, and mandatory participation of the authorities who drew up the administrative offense protocol. It is emphasized that these gaps

negatively affect the objectivity and efficiency of case consideration. In practice, judges apply the analogy of the law regarding the institutions of challenge, the participation of a specialist, and the use of videoconferencing, ensuring legal protection of the rights, freedoms, and interests of the participants in the process. It is noted that the draft Code of Administrative Offenses only partially addresses the problematic issues described above, therefore they require further scientific understanding and legislative regulation. A separate issue discussed is the disproportion between administrative fines and court fees: a situation where the fine amounts to 54 hryvnias while the court fee exceeds 600 hryvnias effectively deprives citizens of meaningful access to justice. In conclusion, the article argues that reform of administrative offense legislation should be based on a comprehensive approach that integrates doctrinal developments, contemporary human rights standards, and the practical needs of law enforcement.

Key words: administrative offence, administrative offence legislation, insignificance of an offence, recusal of a judge, recusal of an interpreter, complicity in the commission of an offence, liability for an attempt to commit an administrative offence, possibility of participation in proceedings via videoconference.

Постановка проблеми. Адміністративна відповідальність є одним із ключових інструментів забезпечення публічного порядку та законності. Водночас чинне адміністративне законодавство України, а саме Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [1], має ряд недоліків, які ускладнюють процес притягнення до адміністративної відповідальності та реалізацію прав осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності. Як зазначають Гуржій Т. та Гуржій А. «Кодекс України про адміністративні правопорушення фактично є продуктом віджилої етатичної системи, у якій правові відносини формувалися за принципом «заборонено все, що не дозволено законом», а втручання держави в усі сфери суспільного буття, прав і свобод людини було нормою. Вітчизняний КУпАП орієнтований на тотальний примус, заборони, каральні санкції як основний спосіб вирішення продовольчої, господарської, житлової, енергетичної та інших проблем» [2, с. 81]. Така ситуація склалася у зв'язку з тим, що КУпАП був прийнятий ще у 1984 році і багато його інститутів є застарілими, недосконалими і такими, що не відповідають сучасним умовам розвитку суспільства.

Законодавець здійснює внесення змін до адміністративного законодавства переважно ситуативно, реагуючи на нагальні потреби суспільного життя. Це проявляється, наприклад, у підвищенні розмірів штрафів за окремі види правопорушень, запровадженні нових складів адміністративних правопорушень чи уточненні окремих процесуальних положень. Водночас базові інститути адміністративної відповідальності залишаються практично незмінними, що зумовлює їх невідповідність сучасним вимогам правового регулювання та міжнародним стандартам захисту прав людини.

Мета дослідження полягає у аналізі базових інститутів адміністративної відповідальності та виявленні їх недоліків у контексті сучасних потреб правового регулювання.

Стан опрацювання проблематики. Основи наукового осмислення інституту адміністративної відповідальності були закладені у працях відомих учених, серед яких В.С. Анджієвський, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Г.П. Бондаренко, І.О. Галаган, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, О.Є. Луньов, І.В. Мартянов, О.І. Миколенко, І.А. Тимченко, О.М. Якуба та ін. Їхні дослідження визначили ключові підходи до розуміння природи адміністративної відповідальності, її принципів, функцій та співвідношення з іншими видами юридичної відповідальності. Саме ці напрацювання стали підґрунтям для подальшого розвитку адміністративно-деліктного права та формування сучасних доктринальних поглядів у цій сфері. Сучасними дослідниками проблем адміністративної відповідальності є такі науковці, як М.Ю. Бездольний, З.С. Гладун, Н.В. Гришина, Т.О. Гуржій, Н.В. Добрянська, А.А. Іванищук, М.М. Лотоцький, О.В. Поштаренко, В.В. Чернобук та багато інших.

Виклад основного матеріалу. Кодекс України про адміністративні правопорушення має низку концептуальних недоліків. Насамперед, у ньому відсутнє визначення поняття «адміністративна відповідальність» та її підстав, що створює труднощі у правозастосуванні та породжує різноманітність в науці адміністративного права. Крім того, законодавець ототожнює поняття «правопорушення» та «проступок», що критикується багатьма науковцями.

Панасюк О.В., узагальнюючи наукові дискусії щодо співвідношення понять «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок» та аналізуючи норми чинного КУпАП, підкреслює, що цей нормативно-правовий акт фактично ототожнює ці категорії. Проте такий підхід є некоректним для розуміння сутності адміністративного проступку, оскільки адміністративне правопорушення є ширшою категорією, що охоплює всі протиправні дії у сфері публічного управління. І підсумовуючи, дослідниця вказує, що адміністративним правопорушенням слід вважати будь-яке

порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративним проступком – протиправне діяння, за яке законодавством передбачено накладення адміністративного стягнення [3, с. 87].

Не розкриває КУпАП зміст багатьох інших ключових понять, наприклад, малозначність правопорушення як підставу звільнення від адміністративної відповідальності.

Сьогодні в науковій літературі ведуться дискусії, чи доречним є інститут малозначності правопорушення. Одна частина вчених вважає, що це пережиток радянських часів, і за будь-яке порушення норм права слід притягувати до адміністративної відповідальності. Вони наголошують, що кожне правопорушення, нехай навіть формально незначне, може завдати шкоди правовому порядку і потребує притягнення до відповідальності. Інша група дослідників висловлює позицію, згідно якої інститут малозначності корисний і потрібний інструмент, який дозволяє уникнути перевантаження системи відповідальності, враховувати контекст і практикувати індивідуалізацію відповідальності.

В рамках виконання Закону України «Про деєрадянізацію законодавства України» [4] був підготовлений проєкт Кодексу про адміністративні проступки [5]. Слід звернути увагу, що в його нормах інститут малозначності не передбачений. Ймовірно, законодавець відмовився від застосування цієї категорії, виходячи з прагнення уніфікувати підхід до притягнення до адміністративної відповідальності та уникнути суб'єктивізму при вирішенні справ.

Вважаємо, що, дійсно, інститут малозначності є необхідним, адже він забезпечує баланс між принципом невідворотності юридичної відповідальності та принципом справедливості. У випадках, коли правопорушення є формально протиправним, але не завдало істотної шкоди суспільним відносинам чи інтересам громадян, застосування адміністративного стягнення виглядає надмірним та може призвести до знецінення самого інституту відповідальності. У цьому аспекті малозначність виконує превентивно-гуманістичну функцію, дозволяє індивідуалізувати відповідальність і враховувати конкретні обставини справи. Водночас, для ефективності цього інституту важливо встановити чіткі критерії малозначності, щоб уникнути суб'єктивізму при притягненні до адміністративної відповідальності. Доцільним видається законодавче визначення таких параметрів, як ступінь заподіяної шкоди, мотив правопорушника, характер та наслідки вчиненого діяння, наявність чи відсутність суспільної небезпеки. Це дозволить уникнути зловживань та забезпечить однакове застосування положень про малозначність правопорушення.

У Постанові Світловодського міськрайонного суду Кіровоградської області у справі № 401/3040/24 від 18 грудня 2024 року зазначається, що у кожному конкретному випадку суд має вирішувати питання про визнання діяння малозначним, виходячи, зокрема, з того, що його наслідки не становлять великої суспільної небезпеки, не завдали, або не здатні завдати значної шкоди суспільним, або державним інтересам, правам та свободам інших осіб. Таким чином, для встановлення ступеня суспільної небезпечності необхідно проаналізувати всі сторони допущеного порушення, оцінити обставини вчинення порушення, мету, мотив і спосіб, а також наявність умов, що дають змогу досягти виховних і превентивних цілей. Питання про можливість або ж недоцільність звільнення особи від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення в кожному конкретному випадку вирішується правозастосовчим органом (посадовою особою), виходячи з того, що малозначні правопорушення це такі діяння, які: не являють собою великої суспільної небезпеки, у вчиненні яких порушник щиро розкався, не заподіяли або не здатні були заподіяти значної шкоди суспільним чи державним інтересам, правам і свободам громадян або іншим, охоронюваним законом, цінностям [6].

В описаній ситуації суд орієнтувався не лише на формальне порушення норми, а й на оцінку реальних наслідків та небезпечності діяння. Це підкреслює, що інститут малозначності є гнучким механізмом, покликаним забезпечити баланс між принципом невідворотності відповідальності та принципом справедливості.

Разом з тим, у судовій практиці трапляються випадки, коли невизначеність критеріїв малозначності призводить до того, що суди іноді допускають помилку у трактуванні цього поняття. Наприклад, Постановою Апеляційного суду Черкаської області у справі № 33/793/47/13 [7] особу звільнено від адміністративної відповідальності внаслідок малозначності правопорушення. Проте у самій Постанові є протиріччя: суд апеляційної інстанції визнав, що в діях особи немає складу правопорушення, але в результаті звільнив від відповідальності у зв'язку з малозначністю правопорушення. У цьому випадку суд фактично визнає одночасно відсутність правопорушення і його малозначність, що створює правову колізію та підкреслює необхідність уточнення критеріїв застосування інституту малозначності в законодавстві.

Викликають інтерес думки Грищука В. та Рибалко В., які здійснили аналіз судової практики щодо звільнення від адміністративної відповідальності зв'язку з малозначністю правопорушення, передбаченого ст. 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 їх увагу та швидкість реакції). Вчені розглянули найбільш поширені на практиці випадки віднесення керування транспортним засобом у стані сп'яніння до малозначних адміністративних правопорушень, як от: «наявність пом'якшуючих обставин», «низький рівень етанолу в крові», «позитивна поведінка особи після вчинення правопорушення», «не вилучення працівниками поліції транспортного засобу», «настання стану сп'яніння внаслідок вживання лікарських засобів» [8, с. 121].

Слід зазначити, що аналізувалася судова практика до внесення доповнень до примітки ст. 22 КУпАП Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху» від 17 березня 2021 р., згідно якої положення статті про малозначність не застосовуються до правопорушень, передбачених, зокрема, і ст. 130 КУпАП. Таким чином, у справах, у яких водій керує транспортним засобом у стані сп'яніння, ступінь суспільної шкідливості малозначним бути не може. Проте, зазначені науковці критично оцінюють такі законодавчі нововведення щодо встановлення переліку діянь, які за жодних обставин не можуть бути визнані малозначними і пояснюють, що з позиції теорії адміністративного права малозначним може бути будь-яке правопорушення, незважаючи на важливість суспільних відносин, визначених нормами КУпАП. Об'єкт адміністративно-правової охорони малозначним бути не може. Якщо законодавець охороняє громадський порядок, власність, безпеку дорожнього руху, то не можна стверджувати, що в одному випадку вони є важливими, а в іншому – ні [8, с. 128].

Одним із ключових питань, що прямо впливає на реалізацію прав осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності, є відсутність у Кодексі України про адміністративні правопорушення комплексного правового регулювання таких інститутів, як відвід судді, відвід перекладача, співучасть у вчиненні правопорушення, відповідальність за замах на вчинення адміністративного правопорушення, можливість участі у провадженні в режимі відеоконференції та інші.

На відміну від кримінального та цивільного процесу, КУпАП не містить положень, що дозволяють заявляти відвід судді або перекладачу. Це створює ризики для неупередженого розгляду справи, особливо коли суддя може бути зацікавленою стороною або, коли якість перекладу не забезпечує належного розуміння особою суті обвинувачення та судового процесу.

У Постанові Ратнівського районного суду Волинської області від 20 серпня 2020 року у справі № 159/2821/19 вказується на те, що у Кодексі України про адміністративні правопорушення відсутній інститут відводу (самовідводу) судді, що створює загрозу порушення принципів неупередженості та справедливості. Рада суддів України (рішення № 34 від 08.06.2017) роз'яснила, що у таких випадках суддя може застосовувати процесуальні норми за аналогією з інших галузей (зокрема КПК України). Практика ЄСПЛ (справи «Білуґа проти України», «Ветштан проти Швейцарії») підкреслює: довіра до суду є ключовою умовою демократичного суспільства, і будь-який сумнів у безсторонності вимагає відводу чи самовідводу. Відповідні вимоги містяться у Кодексі суддівської етики, Законі «Про судоустрій і статус суддів» та Бангалорських принципах поведінки суддів. Таким чином, хоча КУпАП прямо не регламентує відвід судді, на практиці застосовується аналогія закону для забезпечення права на справедливий судовий розгляд [8]. На практиці судді дотримуються цих орієнтирів та активно застосовують аналогію закону, забезпечуючи юридичний захист прав, свобод та інтересів учасників процесу.

Серед осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення відсутній спеціаліст. Очевидно, це зумовлене радянською доктриною, за якої приймався КУпАП. І на думку дослідників це потрібно виправити, як щодо спеціаліста, так і щодо понять. На практиці спеціаліст та поняті іноді є учасниками провадження [10, с. 148].

Окремим питанням, яке не сприяє швидкому та об'єктивному розгляду справ про адміністративні правопорушення судом, є неможливість забезпечення обов'язкової участі органів (посадових осіб), які склали протокол про адміністративне правопорушення. На практиці це призводить до того, що суд розглядає справу за відсутності представника органу, який здійснював фіксацію правопорушення, що ускладнює з'ясування фактичних обставин, позбавляє суд можливості отримати необхідні пояснення чи уточнення та фактично знижує рівень обґрунтованості судового рішення.

Станом на сьогодні, у справах про адміністративні правопорушення не передбачена можливість участі особи у судовому засіданні в режимі відеоконференції. Це ускладнює доступ до правосуддя, особливо для осіб, які не можуть особисто з'явитися до суду через віддалене місце проживання, стан здоров'я або інші поважні причини.

Проблемним питанням є також порядок оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, а саме строк оскарження. КУпАП встановлює короткі строки на подання скарг (10 днів з дня винесення постанови або 10 днів з дня набрання постановою законної сили), що не завжди дає змогу особі ефективно підготувати аргументи для захисту своїх прав.

Слід зазначити, що у проекті Кодексу про адміністративні проступки описані вище проблемні питання вирішенні лише частково, а саме спеціаліст віднесений до осіб, які сприяють розгляду справи про адміністративний проступок, а також закріплено можливість заявлення відводу перекладачу. Проте інші важливі аспекти залишаються неврегульованими і потребують подальшого наукового осмислення та законодавчого врегулювання.

Однією з проблем чинного законодавства є неспівмірність розмірів адміністративних стягнень і судового збору. Наприклад, штраф у розмірі 54 гривні виглядає мізерним порівняно із сумою судового збору за подання позовної заяви, яка становить 605,6 гривні. Така ситуація фактично стримує осіб від реалізації права на судовий захист, оскільки витрати на звернення до суду значно перевищують суму самого стягнення.

Висновки. Проведений аналіз свідчить, що чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення має низку концептуальних недоліків, зумовлених його радянським походженням та фрагментарними змінами, які здійснювалися протягом останніх десятиліть. Найбільш дискусійними залишаються питання відсутності визначення адміністративної відповідальності, ототожнення понять «правопорушення» і «проступок», неврегульованість інституту малозначності, а також відсутність належних процесуальних гарантій для осіб, які притягаються до відповідальності.

Аналіз судової практики показує, що інститут малозначності є важливим інструментом індивідуалізації відповідальності та забезпечення справедливості, проте у проекті Кодексу про адміністративні проступки він не знайшов свого відображення. Крім того, неврегульованими залишаються інститути відводу судді, участі спеціаліста, можливість проведення засідань у режимі відеоконференції та обов'язкової участі органу, який склав протокол про адміністративне правопорушення.

Особливо гострою є проблема неспівмірності між розміром адміністративних штрафів та судового збору, що стримує громадян від звернення до суду.

Отже, оновлення адміністративно-деліктного законодавства потребує комплексного підходу, що враховуватиме як доктринальні напрацювання, так і практичні потреби правозастосування, із пріоритетом забезпечення прав людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
2. Гуржій Т., Гуржій А. Удосконалення законодавства про відповідальність за адміністративні проступки. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2022. № 5. С. 78–87.
3. Панасюк. О.В. Сучасні наукові підходи щодо визначення адміністративного проступку. *Право і безпека*. 2020. № 1 (76). С. 83–88.
4. Про дерадянізацію законодавства України: Закон України від 21 квітня 2022 року № 2215-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#Text>.
5. Проект Кодексу про адміністративні проступки від 28 червня 2024 року № 11386. URL: <https://itd.rada.gov.ua/4c39d25d-ed33-467c-99c4-16a232644d03>.
6. Постанова Світловодського міськрайонного суду Кіровоградської області у справі № 401/3040/24 від 18 грудня 2024 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua>.
7. Постанова Апеляційного суду Черкаської області у справі № 33/793/47/13. URL: <https://reyestr.court.gov.ua>.
8. Гришук В., Рибалко В. Малозначність у вчиненні адміністративних правопорушень, передбачених ст. 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення. *Університетські наукові записки*. 2021. № 2 (80). С. 121–137. URL: unz.univer.km.ua.
9. Постанова Ратнівського районного суду Волинської області у справі № 159/2821/19 від 20 серпня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua>.
10. Бондар В.В. Актуальні зміни до кодексу України про адміністративні правопорушення. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: матеріали VIII міжнар. наук.- практич. конф. (м. Одеса, 25 березня 2016 р.)*. Одеса: ОДУВС, 2016. С. 148–149.
11. Поштаренко О. Поняття, сутність та зміст адміністративної відповідальності в умовах нової парадигми адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 174–179.

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.47>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Сливка М.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри адміністративного та**інформаційного права**Навчально-наукового інституту права,**психології та інноваційної освіти**Національного університету «Львівська політехніка»*

ORCID: 0000-0003-2679-1632

e-mail: mariya.m.slyvka@lpnu.ua

Сливка М.М. Адміністративно-правовий статус правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення національної безпеки України.

Стаття присвячена аналізу існуючих наукових підходів, чинного законодавства України і практики його реалізації щодо сутності та особливостей адміністративно-правового статусу правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення національної безпеки держави.

Зазначено, що національна безпека України має надзвичайно важливе значення для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу, прав та інтересів громадян від реальних та потенційних загроз.

Наголошено, що важливе місце в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки займають правоохоронні органи, адже їх діяльність пов'язана із попередженням, припиненням, розкриттям і розслідуванням кримінальних та інших правопорушень загалом, а також тих, що посягають на суспільні відносини у сфері національної безпеки.

Зазначено, що аналіз чинного законодавства дозволяє стверджувати про відсутність закріплення на законодавчому рівні вичерпного переліку правоохоронних органів, а також самої дефініції «правоохоронні органи» із чіткою характеристикою даного органу, змістовним визначенням його правового статусу та особливостей діяльності.

Вказано, що на Службу безпеки України покладено ряд обов'язків стосовно захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, оборонного, науково-технічного потенціалу України, охорони державної таємниці, протидії тероризму, що передбачає проведення контррозвідувальної діяльності з метою попередження, виявлення, припинення і розкриття будь-яких форм розвідувально-підривної діяльності проти України.

Наголошено, що особливе місце в системі правоохоронних органів, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері національної безпеки й оборони, належить органам прокуратури, що зумовлено специфікою роботи суб'єкта, визначеною нормами чинного законодавства. З числа всіх правоохоронних установ указані суб'єкти наділені законодавцем особливими повноваженнями, не характерними для інших.

Ключові слова: національна безпека, правоохоронні органи, держава, державна безпека, адміністративно-правовий статус, права, обов'язки.

Slyvka M.M. Administrative and legal status of law enforcement agencies as subjects of ensuring national security of Ukraine.

The article is devoted to the analysis of existing scientific approaches, current legislation of Ukraine and the practice of its implementation regarding the essence and features of the administrative and legal status of law enforcement agencies as subjects of ensuring the national security of the state.

It is noted that the national security of Ukraine is of extremely important importance for protecting state sovereignty, territorial integrity, democratic constitutional order, and the rights and interests of citizens from real and potential threats.

It was emphasized that law enforcement agencies occupy an important place in the system of subjects of national security, since their activities are related to the prevention, suppression, disclosure and investigation of criminal and other offenses in general, as well as those that encroach on public relations in the field of national security.

It is noted that the analysis of current legislation allows us to assert the absence of a comprehensive list of law enforcement agencies at the legislative level, as well as the definition of «law enforcement agencies» itself with a clear description of this agency, a meaningful definition of its legal status and features of its activities.

It is stated that the Security Service of Ukraine has a number of responsibilities regarding the protection of state sovereignty, constitutional order, territorial integrity, economic, defense, scientific and technical potential of Ukraine, protection of state secrets, countering terrorism, which involves conducting counterintelligence activities to prevent, detect, stop, and expose any forms of intelligence and subversive activities against Ukraine.

It is emphasized that a special place in the system of law enforcement agencies that ensure the formation and implementation of state policy in the field of national security and defense belongs to the prosecution authorities, which is due to the specifics of the work of the entity, determined by the norms of current legislation. Among all law enforcement agencies, these entities are vested by the legislator with special powers that are not characteristic of others.

Key words: national security, law enforcement agencies, state, state security, administrative and legal status, rights, obligations.

Постановка проблеми. Забезпечення національної безпеки держави є неможливим без належної та ефективної організації діяльності правоохоронних органів, кожному з яких притаманний свій особливий адміністративно-правовий статус. В умовах пошуку оптимальної моделі адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки держави надзвичайно актуальним є аналіз адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України, який на законодавчому рівні на сьогоднішній день врегульований недостатньо.

Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу існуючих наукових підходів, чинного законодавства України і практики його реалізації визначити сутність та особливості адміністративно-правового статусу правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення національної безпеки держави.

Стан опрацювання проблематики. Питання адміністративно-правового статусу правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення національної безпеки держави були предметом дослідження таких науковців як: В.І. Бабенко, Л.М. Бахрах, Д.В. Власенко, В.К. Колпаков, Д.М. Ластович, С.П. Пономарьов та ін.

Виклад основного матеріалу. Національна безпека України має надзвичайно важливе значення для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу, прав та інтересів громадян від реальних та потенційних загроз.

Учений О. Власюк у своїй праці «Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики» вказує, що у широкому розумінні національна безпека України – це спосіб самозбереження українського народу, який досяг рівня організації у формі незалежної держави. Цей спосіб уможливує його вільне існування і саморозвиток, надійний захист від зовнішніх та внутрішніх загроз. Національну безпеку України автор розглядає як систему державно-правових і суспільних гарантій стабільності життєдіяльності та розвитку українського народу загалом та кожного громадянина зокрема, захист їхніх базових цінностей і законних інтересів, джерел духовного та матеріального розвитку від можливих реальних і потенційних, внутрішніх та зовнішніх загроз [1, с. 25].

Важливе місце в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки займають правоохоронні органи, адже їх діяльність пов'язана із попередженням, припиненням, розкриттям і розслідуванням кримінальних та інших правопорушень загалом, а також тих, що посягають на суспільні відносини у сфері національної безпеки.

П.І. Хамула до змісту правоохоронної діяльності зараховує такі функції правоохоронних органів: розроблення та реалізація державної політики щодо забезпечення внутрішньої безпеки; підготовка стратегічного плану за напрямом діяльності правоохоронного органу; участь у формуванні та створення нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування правоохоронної системи загалом; профілактичні, превентивні, оперативно-розшукові заходи щодо запобігання виникненню правопорушень; забезпечення інформаційної безпеки, здійснення оперативно-технічних заходів, боротьба з корупцією та організованою злочинністю, захист національної державності, боротьба з тероризмом, захист учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів, охорона державної таємниці, оперативне документування тощо [2, с. 180, 181].

Досліджуючи адміністративно-правовий статус правоохоронних органів, варто підтримати думку В.К. Колпакова, який вважає, що адміністративно-правовий статус можна розуміти як послідовне та встановлене правове становище, що визначає конкретні особливості адміністративної

діяльності правоохоронних органів як невід'ємного елементу системи державного управління, що встановлюється в законодавчих нормативно-правових актах, у сфері адміністративної діяльності правоохоронних органів [3, с. 138].

А.В. Панчишин вказує, що правовий статус є багатоаспектною, універсальною, комплексною категорією, що має чітку стабільну структуру та встановлює характер і принципи взаємодії суб'єктів суспільних відносин між собою, а також шляхом визначення прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, визначає місце суб'єкта в системі правовідносин [4, с. 95].

Адміністративно-правовий статус також розглядають як закріплене нормами адміністративного права положення суб'єкта, яке характеризується суб'єктивними правами, юридичними обов'язками та відповідальністю суб'єкта у сфері публічного адміністрування. Його ознаками є: а) урегульованість адміністративно-правовими нормами; б) структурність (права, обов'язки, відповідальність); в) визначення меж діяльності суб'єкта щодо інших осіб; г) визначення сфери його реалізації у межах наступних блоків правовідносин: публічного управління, відносин адміністративних послуг, відносин відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність, відносин відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил [5, с. 405].

Аналіз чинного законодавства дозволяє стверджувати про відсутність закріплення на законодавчому рівні вичерпного переліку правоохоронних органів, а також самої дефініції «правоохоронні органи» із чіткою характеристикою даного органу, змістовним визначенням його правового статусу та особливостей діяльності.

В. Тацій вважає, що в результаті широкого тлумачення правоохоронної функції до правоохоронних органів включаються майже всі органи виконавчої влади, які в тій чи іншій мірі займаються виконанням правоохоронних функцій, тобто опосередковано й правоохоронною діяльністю. За таким критерієм у системі державного апарату виділяються близько 80 органів, які прямо чи опосередковано здійснюють хоча б одну таку функцію. Разом із тим за своєю правовою природою та поставленими перед ними завданнями до правоохоронних органів не мають жодного відношення [6, с. 234].

На думку В.І. Бородіна, правоохоронний орган – це державний орган, виконання яким однієї чи кількох головних правоохоронних функцій є основним у його діяльності, який характеризується окремим матеріально-технічним забезпеченням співробітників і до якого діючим законодавством пред'являються спеціальні вимоги і співробітники якого з метою ефективного виконання своїх обов'язків законами та підзаконними нормативними актами наділяються специфічними правами та обов'язками [7, с. 50].

Підтримуємо думку С.В. Чумаченка, який вважає, що до правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення національної безпеки доцільно віднести наступні їх види:

1) державні органи спеціального призначення з охорони та захисту безпеки й правопорядку в суспільстві й державі (Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України, Управління державної охорони України, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, Національна поліція України);

2) органи виконавчої влади України, що виконують правоохоронні та правозастосовчі функції (Національна гвардія України, Державна пенітенціарна служба України та ін.) [8, с. 86].

Проаналізуємо адміністративно-правовий статус окремих вищезгаданих правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення національної безпеки України.

1. Служба безпеки України. Служба безпеки України є одним із важливих державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. Систему Служби безпеки України складають Центральне управління Служби безпеки України, підпорядковані йому регіональні органи, органи військової контррозвідки, військові формування, а також навчальні, науково-дослідні та інші заклади Служби безпеки України. Окрім того, для організації і проведення антитерористичних операцій та координації діяльності суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до антитерористичних операцій, при Службі безпеки України функціонує Антитерористичний центр.

На Службу безпеки України покладено ряд обов'язків стосовно захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, оборонного, науково-технічного потенціалу України, охорони державної таємниці, протидії тероризму, що передбачає проведення контррозвідувальної діяльності з метою попередження, виявлення, припинення і розкриття будь-яких форм розвідувально-підривної діяльності проти України.

У ст. 25 ЗУ «Про службу безпеки України» закріплено основні права Служби безпеки України, серед яких: вимагати від громадян та посадових осіб припинення правопорушень і дій, що пере-

шкоджають здійсненню повноважень Служби безпеки України, перевіряти у зв'язку з цим документи, які посвідчують їх особу, а також проводити огляд осіб, їх речей і транспортних засобів, якщо є загроза втечі підозрюваного або знищення чи приховання речових доказів злочинної діяльності; складати протоколи та розглядати справи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Служби безпеки України, проводити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; проводити гласні і негласні оперативні заходи; здійснювати співробітництво з громадянами України та іншими особами, в тому числі на договірних засадах, дотримуючись при цьому умов добровільності і конфіденційності цих відносин та ін. [9].

2. Державна прикордонна служба України. Згідно ч. 6 ст. 18 Закону України «Про національну безпеку України» Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення, що реалізує державну політику у сфері безпеки державного кордону України [10].

Стаття 19 Закону України «Про державну прикордонну службу України» визначає основні обов'язки Державної прикордонної служби України, до яких віднесено, зокрема: припинення будь-яких спроб незаконної зміни проходження лінії державного кордону України; участь у виконанні заходів територіальної оборони, а також заходів, спрямованих на додержання правового режиму воєнного і надзвичайного стану; організація запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням; виявлення причин та умов, що призводять до порушень законодавства про державний кордон України, вжиття в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення; здійснення розвідувальної, інформаційно-аналітичної, адміністративно-юрисдикційної та оперативно-розшукової діяльності, а також здійснення контррозвідувальних заходів в інтересах забезпечення охорони та захисту державного кордону України; контроль за дотриманням прикордонного режиму та ін. [11].

Щодо основних прав Державної прикордонної служби України, то до них віднесено: розташовувати прикордонні наряди; здійснювати контрольований (під оперативним контролем) пропуск через державний кордон України осіб у пунктах пропуску або поза ними; шляхом опитування осіб з'ясовувати підстави перетинання державного кордону України; відповідно до законодавства приймати рішення щодо надання дозволу на перетинання державного кордону у спрощеному порядку; у випадках та в порядку, передбачених законодавством України, розглядати справи про правопорушення, накладати стягнення або передавати матеріали про правопорушення на розгляд інших уповноважених органів виконавчої влади або судів; здійснювати автоматизований обмін інформацією про транспортні засоби, що перетнули державний кордон України, з територіальними органами Міністерства внутрішніх справ України; здійснювати розвідувальні, контррозвідувальні та оперативно-розшукові заходи згідно із законами України; співпрацювати відповідно до законодавства з іноземними дипломатичними і консульськими установами в питаннях, що належать до компетенції Державної прикордонної служби України і стосуються обмеження чи поновлення прав іноземців та осіб без громадянства тощо [11].

3. Національна поліція України. Правоохоронні органи виступають важливими суб'єктами забезпечення національної безпеки, серед яких особливе місце займає Національна поліція України.

До ознак Національної поліції як правоохоронного органу, які визначають її адміністративно-правовий статус необхідно віднести: по-перше, Національна поліція це центральний орган виконавчої влади; по-друге, її діяльність має виконавчо-розпорядчий характер, тобто на поліцію покладено обов'язок реалізовувати та виконувати рішення, які приймаються законодавчою владою у сфері публічного порядку та здійснення цієї функції неможливе без прийняття конкретних управлінських рішень з питань забезпечення публічної безпеки та порядку і контролю за їх виконанням; по-третє, Національна поліція має право застосувати заходи превентивного або примусового характеру [12, с. 270].

Згідно ст. 23 Закону України «Про національну поліцію», поліція відповідно до покладених на неї завдань: здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень; виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення; вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення; здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях та ін. [13].

Особливе місце в системі правоохоронних органів, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері національної безпеки й оборони, належить органам прокуратури, що

зумовлено специфікою роботи суб'єкта, визначеною нормами чинного законодавства. З числа всіх правоохоронних установ указані суб'єкти наділені законодавцем особливими повноваженнями, не характерними для інших.

Висновки. Таким чином, правоохоронні органи у сфері забезпечення національної безпеки виконують надзвичайно важливі для всього суспільства завдання. Однак, ані в законодавстві України, ані в науковій літературі досі не вироблено єдиного підходу до визначення правоохоронних органів, які є суб'єктами забезпечення національної безпеки. Здійснивши аналіз положень чинного законодавства України, а також позицій провідних юристів-дослідників із питань забезпечення національної безпеки, можемо констатувати, що правоохоронними органами, які є суб'єктами забезпечення національної безпеки України, є: Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України, Управління державної охорони України, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, Національна поліція України, Прокуратура України, Національна гвардія України, Державна пенітенціарна служба України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Власюк О.С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики: Вибр. наук. праці. Київ: НІСД. 2016. 528 с.
2. Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2015. 235 с.
3. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 458 с.
4. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95–98.
5. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. К.: Ін Юре, 2014. 520 с.
6. Тацій В. Визначення поняття та системи правоохоронних органів у концепції змін до Конституції України (концептуальні підходи). *Право України*. 2012. № 11-12. С. 233–240.
7. Бородін, Д.І. Правоохоронні органи України: поняття та функції. *Наукові праці Київського авіаційного інституту. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. 2015. Т. 2., № 35. С. 47–51.
8. Чумаченко С.В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки України: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2017. 212 с.
9. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>.
10. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
11. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>.
12. Братель С.Г. Національна поліція як суб'єкт забезпечення національної безпеки. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 1. С. 267–270.
13. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

УДК 342.951:351.746

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.48>

МЕХАНІЗМ ПОБУДОВИ БЕЗПЕКОВОГО СЕРЕДОВИЩА В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВА СКЛАДОВА

Стебловський В.В.,

*аспірант кафедри права та правоохоронної діяльності**Центральноукраїнського державного університету**імені Володимира Винниченка*

ORCID: 0009-0000-2946-5459

e-mail: vsteblovskyi@cuspu.edu.ua

Стебловський В.В. Механізм побудови безпекового середовища в інформаційній сфері: нормативно-правова складова.

У статті продемонстровано, що адміністративно-правовий механізм побудови безпекового середовища в інформаційній сфері – це система адміністративно-правових засобів методів, інструментів, що використовують органи публічної влади та інші вповноваженні суб'єкти для організації захисту від загроз та ризиків у інформаційній сфері суспільних відносин.

Висвітлено, що одним із елементів адміністративно-правового механізму побудови безпекового середовища в інформаційній сфері є нормативно-правова складова.

Розглянуто, що нормативно-правовою складовою є сукупність законів й підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють побудову безпекового середовища в інформаційній сфері.

Розкрито, що нормативно-правовими актами, що регулюють механізм побудови безпекового середовища є: Конституція України від 28.06.1996 року; основними законодавчими актами: Закон України: «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII, Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII, Стратегії: Стратегія інформаційної безпеки від 28.12.2021 № 685/2021, Стратегія кібербезпеки України від 26.08.2021 № 447/2021.

Встановлено, що в ієрархії нормативно-правових актів України Конституція має вищу юридичну силу, тому закріплення у основному законі держави захисту інформаційної безпеки може демонструвати важливість питання для національної безпеки України; Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII є основоположним нормативно-правовим актом, що визначає основи національної безпеки взагалі, й інформаційної безпеки, зокрема; Стратегія національної безпеки України від 14 вересня 2020 року № 2469-VIII визначає пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки; Стратегія інформаційної безпеки від 28 грудня 2021 року № 685/2021 набула значення у напрямку визначення перспективи побудови безпекового середовища у інформаційній сфері; План заходів з реалізації Стратегії інформаційної безпеки на період до 2025 року має основну мету – забезпечення імплементації завдань, визначених Стратегією інформаційної безпеки; Стратегія кібербезпеки України від 26.08.2021 № 447/2021. Стратегія кібербезпеки України визначає пріоритети національних інтересів у сфері кібербезпеки, наявні та потенційно можливі кіберзагрози, цілі та завдання забезпечення кібербезпеки України з метою створення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства і держави.

Визначено, що Стратегія визначає загальний курс та довгострокові цілі, в свою чергу закон надає юридичний фундамент та забезпечує механізми реалізації. Стратегія може передбачати прийняття нових законів або внесення змін до існуючих, щоб досягти поставлених цілей.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм побудови безпекового середовища в інформаційній сфері, нормативно-правова складова адміністративно-правовий механізм побудови безпекового середовища в інформаційній сфері, Стратегія інформаційної безпеки, Стратегія кібербезпеки України.

Steblovskyi V.V. The mechanism for building a secure environment in the information sphere: the normative and legal component.

The article demonstrates that the administrative and legal mechanism for building a security environment in the information sphere is a system of administrative and legal means, methods, and

tools used by public authorities and other authorized entities to organize protection against threats and risks in the information sphere of public relations.

It is highlighted that one of the elements of the administrative and legal mechanism for building a security environment in the information sphere is the regulatory and legal component.

It is revealed that the regulatory and legal acts that regulate the mechanism for building a security environment are: the Constitution of Ukraine of June 28, 1996; the main legislative acts: Law of Ukraine: "On National Security of Ukraine" dated June 21, 2018 No. 2469-VIII, Law of Ukraine "On Basic Principles of Ensuring Cybersecurity of Ukraine" dated October 5, 2017 No. 2163-VIII, Strategies: Information Security Strategy dated December 28, 2021 No. 685/2021, Cybersecurity Strategy of Ukraine dated August 26, 2021 No. 447/2021.

It is established that the Constitution of Ukraine holds the highest legal authority, highlighting the importance of information security within the national security framework. The Law of Ukraine "On National Security" (2018) defines the general and specific principles of national and information security. Strategic documents, including the National Security Strategy (2020), Information Security Strategy (2021), and Cybersecurity Strategy (2021), determine key priorities, threats, and implementation mechanisms for building a secure information environment. The Action Plan for the Implementation of the Information Security Strategy (up to 2025) ensures the realization of strategic goals through coordinated legal and administrative measures.

It is determined that the Strategy defines the general course and long-term goals, in turn, the law provides the legal foundation and provides implementation mechanisms. The Strategy may provide for the adoption of new laws or amendments to existing ones to achieve the set goals.

Key words: administrative and legal mechanism for building a secure environment in the information sphere, regulatory and legal component of the administrative and legal mechanism for building a secure environment in the information sphere, Information Security Strategy, Cybersecurity Strategy of Ukraine.

Постановка проблеми. Створення інформаційного суспільства, що передбачає технологічний прогрес, воєнний стан в Україні загострює питання інформаційних загроз. Проти України ведеться гібридна війна, кібератаки паралізують діяльність державних органів, установ. Забезпечення національної безпеки взагалі й національної безпеки в інформаційній сфері в умовах правового режиму воєнного стану є однією із проблем, що стоять перед Україною. Крім того, національна безпека у інформаційній сфері є однією із базових потреб, а її зміцнення – важливе завдання держави. Тому потреба у розробці ефективного механізму побудови безпекового середовища в інформаційній сфері набуває вирішального значення.

Мета дослідження. Розкриття нормативно-правового елементу адміністративно-правового механізму побудови безпекового середовища в інформаційній сфері.

Стан опрацювання проблематики. Інформаційна безпека була питанням у наукових пошуках таких дослідників як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, К.В. Бондаренко, І.С. Грищенко, С.С. Єсімов, О.О. Золотар, О.М. Музичук, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, Р.А. Калюжний, М.В. Ковалів, Є.І. Лапінська, В.Я., Ліпкан, В.Я. Новицький, І.Д. Пастух, А.О. Собакарь, Д.О. Хом'якова та інших. Проблематика механізму побудови безпекового середовища в інформаційній сфері є актуальним дослідженням у зв'язку з вдосконаленням інформаційних технологій, створенням інформаційного суспільства, інформаційних загроз під час російсько-української війни.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правовий механізм побудови безпекового середовища в інформаційній сфері – це система адміністративно-правових засобів методів, інструментів, що використовують органи публічної влади та інші вповноваженні суб'єкти для організації захисту від загроз та ризиків у інформаційній сфері суспільних відносин.

Складовими адміністративно-правового механізму побудови безпекового середовища в інформаційній сфері є: нормативно-правова; інституційна; функціональна; інформаційно-аналітична; ресурсна; контрольна-наглядова; міжнародно-партнерська [1, с. 223-224].

Одним із елементів адміністративно-правового механізму побудови безпекового середовища в інформаційній сфері є нормативно-правова складова. Під нормативно-правовою складовою розуміється сукупність законів й підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють побудову безпекового середовища в інформаційній сфері. Д.О. Хом'яков зазначає, що під час створення сучасної та ефективної системи забезпечення інформаційної безпеки істотного значення набуває наявність відповідної нормативно-правової бази, без якої неможливо охопити усі сфери життєдіяльності суспільства в рамках єдиного правового поля, розробити загальнонаціональну концепцію розвитку держави й ефективно реалізовувати політику національної безпеки в інформаційній сфері [2, с. 183].

Є.І. Лапінська вважає, що нормативна база інформаційної безпеки виконує три основні функції: 1) регулює взаємовідносини між суб'єктами інформаційної безпеки, визначає їх права обов'язки та відповідальність; 2) нормативно забезпечує дії суб'єктів інформаційної безпеки на всіх рівнях, а саме – людини, суспільства, держави; 3) встановлює порядок застосування різних сил і засобів забезпечення інформаційної безпеки [3, с. 65].

В ієрархії нормативно-правових актів України Конституція має вищу юридичну силу, тому закріплення у основному законі держави захисту інформаційної безпеки може демонструвати важливість питання для національної безпеки України. У ст. 17 Конституції України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР зазначається, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу [4]. Можна бачити, що поряд із захистом суверенітету й територіальної цілісності стоїть інформаційна безпека, що говорить про особливе значення останньої для держави.

Закони мають вищу юридичну силу по відношенню до підзаконних нормативно правових актів, і в свою чергу не повинні суперечити Конституції і їй підпорядковуватися.

Як відомо, інформаційна безпека є частиною національної безпеки, тому Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII є основоположним нормативно-правовим актом, що визначає основи національної безпеки взагалі, й інформаційної безпеки, зокрема. У ньому закріплено порядок розроблення, ухвалення, зміст, особливості та ієрархію окремих видів стратегій (Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія кібербезпеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України) [5]. На думку Н. Харченко, «стратегічні правові акти» – сукупність письмових правових актів, які містять здебільшого спеціалізовані норми права, що визначають вихідні засади та напрями суспільного чи державного розвитку в конкретно визначений період, а також схвалені органами державної влади [6, с. 244]. В.А. Ліпкан вважає, що стратегічні нормативні акти пов'язані між собою наступною ієрархією: Концепція → Стратегія → Доктрини → Програми [7, с. 234].

Стратегія є основою для розроблення документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, які визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації.

Стратегія національної безпеки України від 14 вересня 2020 року № 2469-VIII визначає пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілі та основні напрями державної політики у сфері національної безпеки; поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов; основні напрями зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки: напрями та завдання реформування й розвитку сектору безпеки і оборони. Стратегія є основою для розроблення документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, які визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації (в тому числі й у сфері інформаційної безпеки): Стратегія інформаційної безпеки, Стратегія кібербезпеки України [8].

Стратегія інформаційної безпеки від 28 грудня 2021 року № 685/2021 набула значення у напрямку визначення перспективи побудови безпекового середовища у інформаційній сфері. Забезпечення інформаційної безпеки включатиме, у першу чергу, чітке розуміння та побудову алгоритмів проведення заходів щодо стримування та протидії реальним та потенційним загрозам, нейтралізації російської інформаційної агресії, у тому числі відсічі можливим спеціальним інформаційним операціям з боку держави-агресора, гарантування інформаційної стійкості суспільства та держави, динамічний розвиток міжнародної співпраці у сфері інформаційної безпеки на паритетних засадах [9; 10, с. 112].

Стратегія інформаційної безпеки є документом, що визначає актуальні виклики та загрози національній безпеці України в інформаційній сфері, стратегічні цілі та завдання, спрямовані на протидію таким загрозам, захист прав осіб на інформацію та захист персональних даних. Визначено, що метою Стратегії інформаційної безпеки 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. Наголошується, що досягнення мети здійснюватиметься шляхом ужиття заходів щодо стримування та протидії загрозам інформаційній безпеці України та нейтралізації інформаційної агресії, у тому числі спеціальних інформаційних операцій держави-агресора, спрямованих на підрив державного суверенітету, територіальної цілісності України, забезпечення інформаційної стійкості суспільства та держави, створення ефективної системи

взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суспільством, а також розвиток міжнародної співпраці у сфері інформаційної безпеки на засадах партнерства та взаємної підтримки [9].

Основною загрозою безпеці України в цьому документі визначена Росія і проведена цією країною інформаційна політика. Стратегію планується реалізувати до 2025 року.

У Стратегії інформаційної безпеки визначено такі важливі перспективні цілі: перша - протидія дезінформації та інформаційним операціям, насамперед з боку держави-агресора, спрямованої проти України; друга – забезпечення всебічного розвитку української культури та утвердження української громадянської ідентичності; третя – підвищення рівня медіакультури та медіаграмотності суспільства; четверта – забезпечення дотримання прав особи на збір, зберігання, використання і поширення інформації, свободу вираження своїх поглядів і переконань, захист приватного життя, доступ до об'єктивної та достовірної інформації, а також забезпечення захисту прав журналістів; п'ята – інформаційна реінтеграція громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях та на прилеглих до них територіях України, всеукраїнського інформаційного простору; шоста – розвиток інформаційного суспільства та підвищення рівня культури діалогу; сьома – створення ефективної системи стратегічних комунікацій [9]. Цілі, які закріплені у Стратегії визначають сфери, які потрібно контролювати державі й є визначальними у інформаційній безпеці.

Кабінет Міністрів України розпорядженням від 30 березня 2023 року № 272-р затвердив План заходів з реалізації Стратегії інформаційної безпеки на період до 2025 року, розроблений Міністерством культури та інформаційної політики [11].

Основною метою його є забезпечення імплементації завдань, визначених Стратегією інформаційної безпеки, шляхом виконання плану заходів з її реалізації, які спрямовані на забезпечення інформаційної безпеки України.

Реалізація плану сприятиме: протидії дезінформації та інформаційним операціям, насамперед держави-агресора, спрямованим, серед іншого, на ліквідацію незалежності України, повалення конституційного ладу, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання національної, міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі та ненависті, вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини; забезпеченню всебічного розвитку української культури та утвердженню української громадянської ідентичності; підвищенню рівня медіакультури та медіаграмотності суспільства; забезпеченню дотримання прав особи на збирання, зберігання, використання та поширення інформації, свободу вираження своїх поглядів і переконань, захист приватного життя, доступ до об'єктивної та достовірної інформації, а також забезпеченню захисту прав журналістів, гарантуванню їх безпеки під час виконання професійних обов'язків, протидії поширенню незаконного контенту; інформаційній реінтеграції громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях та на прилеглих до них територіях України, до загальноукраїнського інформаційного простору, а також відновленню їх права на інформацію, що дає їм змогу підтримувати зв'язок з Україною; створенню ефективної системи стратегічних комунікацій; розвитку інформаційного суспільства та підвищенню рівня культури діалогу [12].

Ще один стратегічний акт, у якому закріплено основи інформаційної безпеки є Стратегія кібербезпеки України від 26.08.2021 № 447/2021. Стратегія кібербезпеки України визначає пріоритети національних інтересів у сфері кібербезпеки, наявні та потенційно можливі кіберзагрози, цілі та завдання забезпечення кібербезпеки України з метою створення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства і держави. У цій Стратегії визначено, що «забезпечення кібербезпеки є одним з пріоритетів у системі національної безпеки України. Реалізація зазначеного пріоритету буде здійснюватися шляхом посилення спроможностей національної системи кібербезпеки для протидії кіберзагрозам у сучасному безпековому середовищі» [13].

Стратегія визначає загальний курс та довгострокові цілі, в свою чергу закон надає юридичний фундамент та забезпечує механізми реалізації. Стратегія може передбачати прийняття нових законів або внесення змін до існуючих, щоб досягти поставлених цілей.

Так, Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII визначив правові та організаційні основи забезпечення захисту життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави, національних інтересів України у кіберпросторі, основні цілі, напрями та принципи державної політики у сфері кібербезпеки, повноваження державних органів, підприємств, установ, організацій, осіб та громадян у цій сфері, основні засади координації їхньої діяльності із забезпечення кібербезпеки [14]. Закон ввів в свій час важливі базові поняття у сфері кіберзахисту та кібербезпеки і визначив права й обов'язки державних органів щодо кібербезпеки.

Висновки. Отже, адміністративно-правовий механізм побудови безпекового середовища в інформаційній сфері – це система адміністративно-правових засобів методів, інструментів, що використовують органи публічної влади та інші вповноваженні суб'єкти для організації захисту від загроз та ризиків у інформаційній сфері суспільних відносин.

Одним із елементів адміністративно-правового механізму побудови безпекового середовища в інформаційній сфері є нормативно-правова складова. Під нормативно-правовою складовою розуміється сукупність законів й підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють побудову безпекового середовища в інформаційній сфері.

Нормативно-правовими актами, що регулюють механізм побудови безпекового середовища є: Конституція України від 28.06.1996 року; основними законодавчими актами: Закон України: «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII, Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII, Стратегії: Стратегія інформаційної безпеки від 28.12.2021 № 685/2021, Стратегія кібербезпеки України від 26.08.2021 № 447/2021.

Стратегія визначає загальний курс та довгострокові цілі, в свою чергу закон надає юридичний фундамент та забезпечує механізми реалізації. Стратегія може передбачати прийняття нових законів або внесення змін до існуючих, щоб досягти поставлених цілей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Стебловський В. Особливості адміністративно-правового механізму регулювання безпекового середовища в державі. *Актуальні проблеми правознавства*. 2025. № 1 (41). С. 220–226.
2. Хом'яков Д.О. Нормативно-правове регулювання інформаційної безпеки. *Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави*: збірник тез наукових доповідей науково-практичної конференції (Київ, 30 березня 2018 р.). Київ: НА СБУ, 2018. С. 182–184.
3. Лапінська Є.І. Основні питання законодавства України у сфері інформаційної безпеки. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2019 № 39. С. 64–67.
4. Конституція України: Верховна Рада України; Конституція України, Конституція, Закон 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 06.05.2025).
5. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>. (дата звернення: 06.05.2025).
6. Харченко Н. Стратегічні правові акти України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 242–246.
7. Ліпкан В.А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України: монографія. Київ, 2003. 600 с.
8. Про стратегію національної безпеки України: Рішення РНБО України від 14 вересня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-20#n2>. (дата звернення: 8.05.2025).
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про Стратегію інформаційної безпеки»: Указ Президента України; Стратегія від 28.12.2021 № 685/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#Text> (дата звернення: 8.05.2025).
10. Новицький В.Я. Стратегічні засади забезпечення інформаційної безпеки в сучасних умовах. *Інформація і право*. 2022. № 1(40). С. 111–118.
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про Стратегію інформаційної безпеки»: Указ Президента України; Стратегія від 28.12.2021 № 685/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#Text> (дата звернення: 8.05.2025).
12. Стратегічне планування. *Міністерство культури та стратегічних комунікацій України*. URL: <https://mcsc.gov.ua/news/uriad-zatverdyl-plan-zakhodiv-z-realizatsii-strategii-informatyivnoi-bezpeky-do-2025-roku/> (дата звернення: 8.05.2025).
13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію кібербезпеки України»: Указ Президента України; Стратегія від 26.08.2021 № 447/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447/2021#n12> (дата звернення: 8.05.2025).
14. 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: 08.05.2025).

UDC 343. 9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.49>

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF PROTECTION OF LAND RELATIONS IN UKRAINE

Timashov V.O.,

*Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Professor at the Department of Administrative,
Financial and Information Law
State University of Trade and Economics*

Petrytskyi A.L.

*Candidate of Legal Sciences
Deputy Director of the Department of Public Law
Head of the Department of Constitutional
and Administrative Legislation
Ministry of Justice of Ukraine*

Yarova R.O.,

*bachelor's degree student
Faculty of International Trade and Law
State University of Trade and Economics*

Timashov V.O., Petrytskyi A.L., Yarova R.O. Administrative and legal foundations of land relations protection in Ukraine.

The article is devoted to a comprehensive analysis of the administrative-legal principles of land relations protection in Ukraine. The work analyzes the essence of land protection as a legal category and its place in the system of environmental and land law. Particular attention is paid to a thorough analysis of the means of administrative-legal influence, which include: the permitting system, which includes environmental permits, approval of land management projects and environmental impact assessment; mechanisms for control and supervision of compliance with the requirements of land legislation; as well as administrative coercion measures, in particular, the issuance of regulations, prohibition of activities and the imposition of fines. The text analyzes the important role of public authorities in the relevant field, in particular the functions of the Verkhovna Rada and the Cabinet of Ministers in the process of rule-making activities. The important participation of local governments in ensuring the implementation of environmental policy at the regional level is also emphasized. The regulatory and legal basis of the studied area includes the provisions of the Constitution of Ukraine (Articles 13, 14), the Land Code of Ukraine, the laws of Ukraine "On Land Protection" and "On State Control over the Use and Protection of Lands", subordinate regulatory acts, as well as international documents ratified by Ukraine, in particular the Aarhus Convention and European Union directives.

The article examines key problems of law enforcement, among which the insufficient effectiveness of state control, cross-duplication of functions between various bodies, low level of implementation of regulatory requirements and formal approach to the application of certain administrative sanctions are highlighted. Directions for improving the administrative and legal mechanism are outlined, including harmonization of national legislation with European standards, introduction of digital technologies in maintaining the land cadastre, increasing the efficiency of public control and optimization of the administrative responsibility system.

Key words: land protection, land relations, administrative law, administrative-legal principles, environmental safety, state control, administrative responsibility in the field of land relations, land code, public administration.

Тімашов В.О., Петрицький А.Л., Ярова Р.О. Адміністративно-правові засади охорони земельних відносин в Україні.

Стаття присвячена комплексному аналізу адміністративно-правових принципів охорони земельних відносин в Україні. У роботі аналізується сутність охорони земель як правової категорії та її місце у системі екологічного та земельного права. Особлива увага приділена ретельному аналізу засобів адміністративно-правового впливу, до яких належать: дозвільна система, що включає екологічні дозволи, погодження проектів землеустрою та оцінку впливу на довкілля; механізмам

контролю та нагляду за дотриманням вимог земельного законодавства; а також заходам адміністративного примусу, зокрема видачі приписів, заборона діяльності та накладення штрафних санкцій. У тексті проаналізовано важливу роль органів публічної влади у відповідній сфері, зокрема функції Верховної Ради та Кабінету Міністрів у процесі нормотворчої діяльності. Також підкреслено важливу участь органів місцевого самоврядування у забезпеченні реалізації екологічної політики на регіональному рівні. Нормативно-правова основа досліджуваної сфери включає положення Конституції України (статті 13, 14), Земельного кодексу України, закони України «Про охорону земель» і «Про державний контроль за використанням та охороною земель», підзаконні нормативні акти, а також міжнародні документи, ратифіковані Україною, зокрема Орхуську конвенцію та директиви Європейського Союзу.

У статті розглянуто ключові проблеми правозастосування, серед яких виділено недостатню дієвість державного контролю, перехресне дублювання функцій між різними органами, низький рівень виконання нормативних приписів і формальний підхід до застосування окремих адміністративних санкцій. Окреслено напрями для вдосконалення адміністративно-правового механізму, серед яких гармонізація національного законодавства з європейськими нормами, впровадження цифрових технологій у ведення земельного кадастру, підвищення ефективності громадського контролю та оптимізація системи адміністративної відповідальності.

Ключові слова: охорона земель, земельні відносини, адміністративне право, адміністративно-правові засади, екологічна безпека, державний контроль, адміністративна відповідальність в сфері земельних відносин, земельний кодекс, публічне управління.

Problem Statement. Ukraine has historically considered land to be one of the most valuable national resources, which is under the enhanced state protection. However, today's conditions, marked by military conflicts, intensive construction, the implementation of the land reform and the increase in anthropogenic impact on nature, significantly complicate the maintenance of effective regulation of land relations and guaranteeing their proper protection. Practice shows that the modern system of administrative and legal regulation of land protection faces a number of serious problems. These include duplication of functions of regulatory bodies, inadequate efficiency of administrative instruments, the formal nature of sanction enforcement and the low level of compliance with established requirements. The spread of cases of unauthorized occupation of land plots, soil degradation, illegal mining and other violations of land legislation is becoming an increasingly pressing problem. In such conditions, there is an urgent need for a deep analysis of administrative and legal mechanisms for regulating land relations, an assessment of their current state and the development of effective ways of improvement, especially in the context of Ukraine's European integration.

The aim of the article. The research is aimed at a comprehensive study of the administrative and legal foundations of land relations regulation in Ukraine, determining their significance in ensuring the effective use and proper protection of land resources. It includes an analysis of current problems of law enforcement, as well as the development of recommendations for improving the administrative and legal mechanism of land protection, based on national interests and the requirements of European standards.

State of scientific research on the issue. Analysis of the state of research on the administrative and legal foundations of land relations protection in Ukraine indicates a significant number of scientific works that highlight individual aspects of this issue. In particular, the works of such specialists as V.I. Andreytsev, A.P. Getman, I.I. Karakash, N.R. Malysheva, O.O. Pogribnyi, V.K. Shkarupa and others consider the issue of legal regulation of land protection, mechanisms of administrative liability related to violations of land legislation, interrelation of land and environmental law, as well as the specifics of management in the field of natural resource use. Despite this, the main attention of most studies is focused mainly on theoretical and industry aspects, while practical problems of law enforcement remain insufficiently covered. In particular, such issues as duplication of functions of government bodies, insufficient effectiveness of administrative sanctions and harmonization of Ukrainian law with European Union legal standards require detailed analysis. All this indicates the need for a comprehensive analysis of the current state and prospects for improving administrative and legal mechanisms for the protection of land relations.

Main material. Land relations are a set of social relationships that are formed in the process of using, managing and protecting land resources. These relationships have a dual nature. On the one hand, they are aimed at regulating the rights and obligations of private owners and users of land plots. On the other hand, their goal is to guarantee the implementation of important public interests, among which it is worth highlighting the rational use of land, environmental protection and compliance with the requirements of current land legislation. Land relations, as an object of administrative and legal

regulation, cover a broad spectrum of interactions: ranging from issues related to land ownership and land use to measures to prevent degradation, pollution and illegal exploitation of land resources. Effective regulation in this area contributes not only to the protection of the rights of owners, but also to the rational use of natural resources, ensuring environmental safety and maintaining sustainable development of the country. According to scientists, land relations occupy an important place among public legal relations, as they cover both the interests of individual citizens and the needs of the state [1]. In particular, Zapototska O.V. and Pustovit Y.Y. emphasize that the administrative powers of state bodies play a key role in establishing the legal order in the field of land use. At the same time, the level of effectiveness of land protection significantly depends on the correct implementation and use of these mechanisms [2]. Land protection is a fundamental component of the state's environmental and land policy, because land simultaneously performs the function of a natural resource, and it is an object of property rights and the basis of economic activity. In legal doctrine, land protection is defined as a set of legal, organizational and economic measures aimed at preserving land resources, their rational use, preventing soil degradation processes and restoring damaged areas. Therefore, this category is multifaceted, combining not only legal aspects, but also environmental and socio-economic components. The Constitution of Ukraine in Articles 13 and 14 declares land to be the main national wealth, which is under special protection of the state. This provision lays the legal foundations for ensuring land protection [3]. The details of these principles are reflected in the Land Code of Ukraine (Chapter 26) and the Law of Ukraine "On Land Protection". They establish that land protection includes the following components: preservation of soil fertility, prevention of soil pollution and degradation, restoration and reclamation of damaged areas, as well as creation of conditions for effective and rational use of land resources [4, 5].

From an administrative-legal point of view, land protection is one of the key areas of state administration in the environmental sphere. Its implementation is ensured through specially developed administrative procedures, such as licensing, issuing permits, conducting inspections, imposing regulations and applying administrative penalties. In the legal context, the term "land protection" includes not only general environmental principles, but also specific legal instruments of influence that are mandatory for all subjects of land relations. Land protection as a legal category is based on a number of fundamental principles that determine the essence and strategic guidelines for the development of land legislation. These principles contribute to the harmonization of the economic interests of society, state policy priorities and environmental safety requirements. Among the most important, it is worth highlighting the rational use of natural resources, the priority of national interests and ensuring conditions for sustainable development. Their significance and legal aspects are actively discussed in academic circles, where changes in approaches to land policy in Ukraine are studied, which reflects its gradual evolution. Land protection is based on the principles of rational use of resources, the priority of general public interests, adherence to the principles of sustainable development and the coordination of economic needs with environmental standards. These principles are aimed at ensuring effective and balanced use of land, soil protection, environmental conservation and national natural resources. The permit system is an important tool for administrative and legal regulation of land relations in Ukraine. Environmental permits serve as a regulatory mechanism for controlling activities that can harm the environment. According to the Law of Ukraine "On Environmental Impact Assessment", before starting certain types of activities, it is necessary to obtain a conclusion of environmental impact assessment. This conclusion is the key basis for granting permission for such operations [6]. The process of approving land management projects includes the verification and approval of documents related to the land-use planning and management. Within this framework, an assessment of the compliance of projects with the norms of land and environmental legislation is carried out, taking into account their impact on the environment.

In Ukraine, control and supervision over compliance with land legislation are carried out through a system of state authorities and local self-government bodies, which are endowed with the relevant competencies. According to Article 188 of the Land Code of Ukraine, state control over the proper use and protection of land is carried out by the central executive body responsible for implementing state policy in the field of land relations. In addition, such functions are performed by executive bodies of village, settlement and city councils, which receive relevant powers on the basis of their decisions [4]. The Law of Ukraine "On State Control over the Use and Protection of Lands" dated June 19, 2003 No. 963-IV is a key regulatory legal act in this sphere. It establishes legal, economic and social principles for organizing state control in the field of land use and protection. The main purpose of the law is to introduce measures that contribute to the effective use of natural resources, their restoration and ensuring an adequate level of environmental protection [5]. According to this law, state inspectors for control over land use and protection are authorized to conduct inspections, issue orders, apply administrative penalties and

take other measures to ensure compliance with the requirements of land legislation. To perform their duties, such inspectors must have higher education, experience in the field of land management or law, as well as at least one year of work experience in state supervision (control) bodies in the field of economic activity [4]. Administrative coercion plays a key role in ensuring compliance with the norms of land legislation in Ukraine. This mechanism involves the use of effective measures of influence on violators in order to restore legality, eliminate the damage caused and prevent new violations. The main instruments of administrative coercion include the issuance of orders to eliminate identified violations, the cessation of activities that negatively affect land resources or the ecological system, as well as the imposition of fines for neglecting the requirements of land legislation. According to the provisions of the Code of Ukraine on Administrative Offenses (Articles 52–55, 188-5), administrative penalties perform not only a punitive function, but also play an important role in preventing violations, encouraging land users to comply with legal norms [7]. Public authorities are crucial for ensuring proper management and protection of land resources. The Verkhovna Rada of Ukraine forms the legislative basis in the field of land relations, adopts relevant regulatory legal acts, while the Cabinet of Ministers of Ukraine implements state policy on land resource management, establishes the procedure for exercising control and supervision over their use. The Ministry of Environmental Protection and Natural Resources plays a key role in forming environmental policy, issuing the necessary environmental permits and monitoring their implementation. The State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre is engaged in maintaining the land cadastre and the procedure for registering rights to land plots. In turn, the State Ecological Inspectorate carries out state supervision and control over compliance with environmental and land standards. As for the regional level, local governments are responsible for implementing land policy, reviewing and approving land management projects, monitoring local land use, and ensuring compliance with legislation within their competence.

In the field of land relations regulation, in addition to laws, subordinate legislation is used, which details the ways of implementing the provisions established in the legislation. Among such acts, one can single out, in particular, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, orders and decrees of relevant ministries, instructions on maintaining the land cadastre, procedures for approving land management projects, as well as measures to control the efficiency of land resource use. International documents ratified by Ukraine also play a significant role. In particular, the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters establishes standards of transparency, public control and environmental responsibility [8]. European Union directives regulating land protection and a sustainable approach to their use provide for mandatory standards related to soil protection, monitoring of pollution levels, liability for environmental damage and rational management of natural resources [9, 10]. These regulatory documents provide the basis for conducting environmental assessments, strategic land use planning and preventing land degradation processes, contributing to the integration of economic and environmental needs. The incorporation of these directives into the national legal framework of Ukraine contributes to the harmonization of land protection standards with advanced European approaches, the improvement of state control and monitoring mechanisms for the rational use of land resources, and also guarantees the implementation of sustainable development principles in the management system at all levels. In the field of land relations, administrative liability has been introduced for non-compliance with the established rules governing the use and protection of land resources. The main types of violations are enshrined in the articles of the Code of Ukraine on Administrative Offenses (CUaAP). Violation of the rules governing land use that may lead to degradation or pollution (Articles 52–55 of the CuaAP). Unauthorized occupation of land plots and violation of the rights of owners and land users (Article 188-5 of the CuaAP) [7]. Administrative sanctions serve as a key tool of state policy in maintaining law and order and upholding the rule of law. Their role goes beyond the punitive aspect, encompassing the prevention of repeated offenses and the promotion of the restoration of violated social relations. In the research literature and legal acts, three main functions of these sanctions are distinguished: disciplinary, preventive and restorative. Such complexity allows for an effective impact not only on the offender, but also on society as a whole. The disciplinary function consists in holding the offender accountable for the administrative offense committed by applying measures such as a fine, confiscation of property, administrative arrest or deprivation of special rights. Its purpose is to guarantee an adequate response of the state to each offense, to force the offender to realize the consequences of his actions and to demonstrate that non-compliance with the law will not remain without consequences [7, 11]. The preventive function is focused on applying legal measures to the person who committed the offense, in order to prevent new violations in the future and to form a stable desire to comply with the law in other subjects of legal relations. Its implementation is mainly carried out through conviction and punishment. By the nature of the impact, the preventive function is divided into two types: general prevention, which covers

all participants in legal relations, and special (private) prevention, aimed at a specific offender. The restorative function of legal responsibility is aimed at influencing the consciousness and behavior of people, in order to return the legal status of subjects of legal relations to their previous normal state. Its result combines two key aspects: the first is the restoration of law and order, legality and legal relations, the second is the restoration of social relations, social justice and psychological balance in society. The main ways to implement this function are compensation for the damage caused, conviction of the offender and other measures [12].

During the period of martial law in Ukraine, the issue of transferring state and municipal lands to private ownership gained particular importance, especially in view of the changes in legislation aimed at ensuring food security and regulating aspects of land ownership. The focal point of the conflict was the decision of the village council, adopted on July 13, 2022, which provided for the refusal to grant permission to develop a land management project for the free transfer of the relevant land plot to private ownership. The basis for this decision was the amendments to the Land Code of Ukraine dated March 24, 2022 (paragraphs 27-28 of the "Transitional Provisions"), which expressly prohibited local governments from issuing permits for the development of land management documentation for the purpose of the free transfer of state and municipal lands until the end of martial law. Despite this, the court of first instance upheld the claim, although the legislative restrictions clearly formulated a ban on such actions during the specified period. In the field of land relations, administrative liability is provided for failure to comply with the established norms for the use and protection of land resources. The key types of violations are regulated by the articles of the Code of Ukraine on Administrative Offenses (CUaAP). Violation of norms for land use, which may cause their degradation or pollution (Articles 52-55 of the CuaAP). Unauthorized seizure of land plots and violation of the rights of owners and land users (Article 188-5 of the CuaAP) [7]. Varkhov A. G.'s research is devoted to the analysis of the effectiveness of interaction between authorities and civil society in the context of monitoring their activities. The author emphasizes that the existing supervision mechanisms are mostly formal in nature and are unable to properly counteract violations [13]. This problem is widely discussed in scientific works, which emphasize attention to the problems of administrative and legal instruments and propose ways to modernize them taking into account international standards of efficiency. Among the main areas of improvement of the administrative-legal mechanism, it is worth highlighting harmonization with the norms of the legislation of the European Union, which contributes to the integration of national legislation into the global regulatory framework. The process of digitization of the land cadastre is especially important, which allows increasing the openness and speed of land management. In addition, it is necessary to strengthen the effectiveness of public oversight, because it plays a decisive role in preventing violations of the law and increasing the responsibility of state authorities. The issue of improving the system of administrative responsibility, which is designed to ensure clear regulation, eliminate functional redundancy and enhance the effectiveness of sanctioning mechanisms, also remains relevant.

Conclusion. The study examines the essence of land protection as a legal feature and its role in the system of environmental and land law. The key principles of land protection are identified, which include the rational use of resources, the priority of the national interest, ensuring sustainable growth and the coordination of economic and environmental needs. The effectiveness of land protection is possible only under conditions of proper legal regulation, in particular through the use of administrative and legal mechanisms. The main attention is paid to the analysis of administrative influence, which includes the permit system (granting environmental permits, coordinating land management projects, environmental impact analysis), control and supervision mechanisms, as well as administrative coercion measures (issuing regulations, banning activities, imposing fines). The powers of state authorities are considered - the Verkhovna Rada, the Cabinet of Ministers, the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine, the State Service for Geodesy, Cartography and Cadastre, the State Environmental Inspectorate and local governments. The study analyzed the legal framework for land protection, which includes the Constitution of Ukraine, the Land Code, the laws "On Land Protection" and "On State Control over the Use and Protection of Lands", as well as subordinate legislation and international documents, in particular the Aarhus Convention and EU directives. Administrative liability for violations of land legislation was considered (in particular, Articles 52-55, 188-5 of the Code of Administrative Offenses), focusing on the multifunctionality of administrative penalties: disciplinary, preventive and restorative. In this context, examples from the judicial practice of the Supreme Court are provided. The main problems in the field of law enforcement were identified: duplication of functions of government bodies, insufficient effectiveness of control mechanisms, a formal approach to the application of sanctions, as well as a low level of implementation of regulatory requirements. It was recommended to improve the administrative-legal mechanism by harmonizing legislation with

European standards, introducing digital solutions for the land cadastre, increasing the role of public control and simplifying the system of administrative liability. Administrative and legal regulation of land protection in Ukraine is a critical element of protecting national wealth, ensuring environmental safety and promoting sustainable development. Further improvement of this mechanism will be a guarantee of preserving natural resources for present and future generations and will contribute to Ukraine's integration into the European legal space.

REFERENCES:

1. Zalevsky V.E. The sphere of land relations as a component of the subject of administrative and legal regulation. *Journal of the Kyiv University of Law*. No. 4. 2019. P. 283–289. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/view/154/142>.
2. Zapototska O.V., Pustovit Y.Y. Peculiarities of the characteristics of land legal relations within the framework of their administrative and legal regulation. *Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. Series «Law»*. 2024. Issue 84, part 3, pp. 102–107. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/312487/303472>.
3. Constitution of Ukraine: Law of Ukraine of June 28, 1996 No. 254k/96-VR. Proceedings of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Land Code of Ukraine: Law of Ukraine dated October 25, 2001 No. 2768-III. Proceedings of the Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
5. On land protection: Law of Ukraine of June 19, 2003 No. 962-IV. Proceedings of the Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>.
6. State Environmental Inspectorate in Volyn Oblast. (2023). Methodological recommendations for exercising control over the use and protection of land and subsoil, preventing unauthorized mining. URL: https://www.voln.dei.gov.ua/post/483?utm_source.
7. Code of Ukraine on Administrative Offenses. Law of Ukraine dated December 17, 1984 No. 8073-X. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
8. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention). (1998). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text.
9. Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/35/oj/eng?utm>.
10. Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the protection of groundwater against pollution and deterioration. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/uri=CELEX%3A32006L0118>.
11. Vinnytsia Regional Military Administration. Administrative penalties: types and general rules for imposing administrative penalties, terms for imposing administrative penalties. URL: <https://vin.gov.ua/departament-pravovoho-zabezpechennia-oblderzhadministratsii/71787-administratyvne-stiahnennia>.
12. Digest of Supreme Court Case Law in War-Related Cases (February 2022 – September 2024). p. 97–98. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/oglyady/Daigest_sud_prakt_VS_spravi_vijna.pdf.
13. Varkhov A.G. Mechanisms of supervision and interaction between government bodies and civil society: author's abstract. dissertation. candidate of sciences: 12.00.01. Kropyvnytskyi, 2023, p. 226. URL: https://cusu.edu.ua/images/autoreferats/2023/Varhov/Diss_%D0%92%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%BE%D0%B2_%D0%90._%D0%93._1.pdf.

УДК 349.6:341.24:342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.50>

МІЖНАРОДНІ ІНФОРМАЦІЙНІ СЕРВІСИ У СФЕРІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Удовенко Р.П.,

*аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права
Сумського національного аграрного університету*

Удовенко Р.П. Міжнародні інформаційні сервіси у сфері правового забезпечення екологічних прав людини в умовах сталого розвитку.

У статті досліджено роль міжнародних інформаційних сервісів у правовому забезпеченні екологічних прав людини в умовах сталого розвитку. Підкреслено, що ефективний захист права на безпечне довкілля для нинішніх і майбутніх поколінь є невід'ємною складовою глобальної стратегії сталого розвитку, а міжнародна співпраця та цифровізація екологічної інформації створюють нові інструменти для реалізації цього права. Проаналізовано діяльність ключових міжнародних інформаційних платформ – Орхуський інформаційний центр з питань екологічної демократії, Платформа сприяння праву та довкіллю, Інформаційна служба з питань екологічного права (ECOLEX), Індекс екологічної демократії (EDI), База даних з питань зеленого зростання та сталого розвитку. Визначено їх функціональне призначення, правову основу роботи, переваги, недоліки та перспективи вдосконалення.

З'ясовано, що зазначені сервіси не лише забезпечують вільний доступ до екологічно значущої інформації, але й формують правову культуру, підвищують рівень екологічної свідомості громадян, сприяють гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами, а також забезпечують можливості для моніторингу дотримання екологічних прав. Особливу увагу приділено аналізу їх значення для реалізації положень Орхуської конвенції, Цілей сталого розвитку ООН, підвищення прозорості діяльності органів влади та посилення ролі громадянського суспільства в екологічному врядуванні.

Встановлено, що попри значний потенціал, міжнародні інформаційні сервіси потребують подальшого розвитку у напрямі розширення інтерактивних можливостей, удосконалення мовної підтримки, залучення даних громадських ініціатив, підвищення зручності інтерфейсу та адаптації інформації під потреби різних категорій користувачів. Запропоновано шляхи підвищення ефективності використання таких платформ у національній практиці, зокрема через інституційне закріплення їх ролі в екологічній політиці, активізацію міжнародної співпраці та інтеграцію цифрових інновацій.

Результати дослідження можуть бути використані для розробки стратегій удосконалення механізмів доступу до екологічної інформації, підготовки нормативно-правових актів та посилення інструментів екологічної демократії в Україні.

Ключові слова: інформація, екологічна інформація, екологічне врядування, міжнародні інформаційні сервіси, Цілі сталого розвитку, правове забезпечення, екологічні права.

Udoenko R.P. International information services in the field of legal support for environmental human rights in the context of sustainable development.

The article examines the role of international information services in the legal protection of environmental human rights in the context of sustainable development. It is emphasized that effective protection of the right to a safe environment for current and future generations is an integral part of the global strategy for sustainable development, and international cooperation and digitalization of environmental information create new tools for the implementation of this right. The activities of key international information platforms are analyzed - the Aarhus Information Center for Environmental Democracy, the Platform for Promoting Law and the Environment, the Environmental Law Information Service (ECOLEX), the Environmental Democracy Index (EDI), and the Green Growth and Sustainable Development Database. Their functional purpose, legal basis, advantages, disadvantages, and prospects for improvement are determined.

It was found that these services not only provide free access to environmentally significant information, but also form a legal culture, raise the level of environmental awareness of citizens, contribute to the harmonization of national legislation with international standards, and provide opportunities for monitoring compliance with environmental rights. Particular attention is paid to the analysis of their

significance for the implementation of the provisions of the Aarhus Convention, the UN Sustainable Development Goals, increasing the transparency of government activities and strengthening the role of civil society in environmental governance.

It was established that, despite significant potential, international information services require further development in the direction of expanding interactive capabilities, improving language support, attracting data from public initiatives, increasing the convenience of the interface and adapting information to the needs of different categories of users. Ways are proposed to increase the effectiveness of the use of such platforms in national practice, in particular through institutional consolidation of their role in environmental policy, intensification of international cooperation and integration of digital innovations.

The results of the study can be used to develop strategies for improving mechanisms for access to environmental information, preparing regulatory acts, and strengthening the instruments of environmental democracy in Ukraine.

Key words: information, environmental information, environmental regulation, international information services, Sustainable Development Goals, legal support, environmental rights.

Постановка проблеми. Стрімкий розвиток глобалізаційних процесів та інтенсивний науково-технічний прогрес, на фоні зростання кількості та масштабів екологічних викликів, актуалізують проблему ефективного захисту екологічних прав людини. Сталий розвиток, що є ключовою парадигмою світової спільноти, неможливий без гарантування безпечного довкілля для нинішнього та майбутніх поколінь. У цьому контексті правове забезпечення екологічних прав набуває особливого значення, вимагаючи посилення міжнародної співпраці як основи для вдосконалення національних законодавчих механізмів. В умовах глобальної цифровізації міжнародні інформаційні сервіси є базовими для національних екологічних інформаційних сервісів та відіграють важливу роль, забезпечуючи доступ до актуальних даних, правових норм та найкращих практик у сфері охорони довкілля. Вони є потужним інструментом для підвищення обізнаності громадян, сприяння участі громадськості в ухваленні рішень, а також для контролю за дотриманням екологічного законодавства. Однак, незважаючи на значні досягнення, існує низка проблем, пов'язаних з ефективністю їх використання, доступністю та інтеграцією в національні правові системи.

Метою дослідження є комплексний аналіз ролі та значення міжнародних інформаційних сервісів у забезпеченні екологічних прав людини в контексті сталого розвитку. Завдання дослідження включають: виявлення ключових міжнародних інформаційних платформ, що надають правову інформацію у сфері екології; оцінку їхнього впливу на захист прав людини; а також визначення перспектив їхнього подальшого розвитку та інтеграції в національну практику. Міжнародні інформаційні сервіси є цінним джерелом реальних прикладів судового захисту екологічних прав людини, основою для рекомендацій щодо вдосконалення національних процедур доступу до екологічної інформації та правосуддя. Результати дослідження сприятимуть розробці рекомендацій щодо підвищення ефективності використання міжнародних інформаційних ресурсів для посилення правового захисту довкілля.

Стан опрацювання проблематики. Питання реалізації та захисту екологічних прав людини, зокрема права на доступ до екологічної інформації, тривалий час перебувають у фокусі уваги як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Значний внесок у дослідження правових аспектів охорони довкілля та інформаційного забезпечення цієї сфери здійснили М.М. Микієвич [1], Н.І. Бровко [2], Н.І. Андрусевич, Т.О. Будяков, М.М. Терещук [2], М.В. Краснова, Ю.А. Краснова [4], Л.Р. Данилюк [5, 6] та інші. Ключовим міжнародним нормативно-правовим актом у цій сфері є Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) [8], яка закріплює міжнародні стандарти екологічної демократії та створює підґрунтя для розвитку національних механізмів реалізації екологічних прав. Попри наявність вагомої наукової бази, питання комплексного аналізу міжнародних інформаційних сервісів у контексті їх правової природи, функціональних можливостей та практичного застосування для забезпечення екологічних прав людини в умовах сталого розвитку залишаються недостатньо розкритими у вітчизняній юридичній науці.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах загострення глобальних екологічних викликів міжнародна спільнота надає пріоритетного значення забезпеченню екологічних прав людини як невід'ємної складової прав людини третього покоління. Одним із ключових правових інструментів реалізації цього напряму виступають міжнародні інформаційні сервіси, які функціонують на принципах відкритості, доступності та участі громадськості в процесах прийняття екологічно значущих рішень. Правове регулювання діяльності таких сервісів ґрунтується на міжнародно-правових актах, зокрема Орхуській конвенції 1998 року [7], яка гарантує доступ до екологічної інформації, участь громадськості в екологічному врядуванні та право на правосуддя в екологічних справах.

Інформаційні платформи, які діють під егідою ООН, Європейського Союзу, Програми розвитку ООН (ПРООН), Європейської економічної комісії ООН (UNECE), Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD) тощо, забезпечують реалізацію цих прав на транснаціональному рівні. В умовах імплементації Цілей сталого розвитку ООН роль міжнародних інформаційних сервісів значно зростає у зв'язку з тим, що їх правове значення полягає не лише у забезпеченні вільного доступу до екологічної інформації, а й у формуванні засад прозорого екологічного управління, забезпеченні підзвітності державних органів та інтеграції принципів сталого розвитку в національні правові системи. В межах дослідження проаналізуємо основні міжнародні інформаційні сервіси.

Орхуський інформаційний центр з питань екологічної демократії/Aarhus Clearinghouse for Environmental Democracy [8] – це офіційна інформаційна платформа, створена за ініціативи Європейської економічної комісії ООН (UNECE) для підтримки реалізації положень Орхуської конвенції (1998 р.). Основною метою створення такої інформаційної платформи стали відкритість екологічної інформації, забезпечення участі громадян в ухваленні рішень, доступ до правосуддя в екологічних справах. Правовою основою функціонування Центру стала Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя в питаннях (Орхуська Конвенція)/ *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)* [7], що врегульовує питання захисту навколишнього середовища. Важливо зазначити, що вказаний нормативно-правовий акт був ратифікований Україною 25 червня 1998 року. Фактично, сайт виконує роль інформаційного хабу, який містить декілька розділів з різними видами інформації:

У вкладці «News/Новини» розміщується інформація щодо останніх подій у сфері екологічної безпеки у всьому світі, не залежно від того чи є країна, де відбулася певна подія, членом-учасником Орхуської конвенції.

Resources/Ресурси – секція платформи, яка є центром доступу до різноманітних матеріалів, що сприяють практичній реалізації екологічних прав, закріплених у Орхуській конвенції: консультації, практичні кейси, події, законодавство, методичні матеріали, дослідження тощо. Інформацію можна фільтрувати за тематикою (екологічний доступ до інформації, участь громадськості, доступ до правосуддя, моніторинг, сталість, інструменти електронного інформування тощо) та географічною приналежністю опублікованого ресурсу

Jurisprudence/Юриспруденція – містить добірку судових рішень національних і міжнародних судів щодо реалізації екологічних прав та правозастосовної практики і є ключовим джерелом для аналізу імплементації Орхуської конвенції у судовій практиці різних країн, дослідженню тенденцій у правозастосуванні, порівнянні правових підходів. Рішення подаються з коротким описом, країною, датою та посиланням на повний текст.

National Nodes /Національні платформи – це окремі структурні підрозділи або платформи в країнах-сторонах Орхуської конвенції, які виконують роль національних інформаційних вузлів (clearinghouse). Вони призначені для забезпечення доступу громадськості до екологічної інформації, законодавства, судових справ, звітів та участі громадян у процесах ухвалення рішень. На платформі представлені діючі національні вузли таких країн як Албанія, Армєнія, Бельгія, Чехія, Естонія, Грузія, Греція, Італія, Польща, Португалія, Словаччина, Іспанія, Казахстан, Киргизстан, Литва, Таджикистан тощо.

Good practice/Найкращі практики містить вибрані кейси, що демонструють успішні міжнародні підходи до реалізації ключових положень Орхуської конвенції. До прикладів можуть бути віднесені електронні інформаційні інструменти цифрових платформ доступу до екологічної інформації, консультативні процеси, залучення громадськості до ухвалення рішень, процедури електронного урядування, портали оцінки впливу на довкілля, інтерактивний моніторинг, відібрані через критерії ефективності, прозорості та відповідності принципам екологічної демократії.

Отже, Орхуський кліринговий центр є універсальним інформаційним, аналітичним та практичним інструментом, який забезпечує реалізацію прав, передбачених Орхуською конвенцією. Основними перевагами ресурсу вважаємо консолідацію законодавства, судової практики, позитивних практик, навчальних матеріалів, експертних оцінок, наукових досліджень та інших ресурсів, що стосуються реалізації Орхуської конвенції. В той же час, зазначаємо, що платформа не враховує ініціативи громадянського суспільства як джерело екологічної інформації, зосереджена на державних документах й рішеннях, тоді як комерційні дані про екологічні впливи можуть бути доступними лише фрагментарно.

Платформа сприяння праву та довкіллю (Програма Організації Об'єднаних Націй з навколишнього середовища) /Law and Environment Assistance Platform (UNEP-LEAP) [9] – є цифровою основою П'ятої Монтевідеоської програми з розвитку та періодичного огляду екологічного законодавства та представлена як база даних національного законодавства у сфері довкілля (договори, конвен-

ції, національні закони, судова практика, наукові та правові публікації) з можливістю отримання технічної підтримки шляхом заповнення онлайн-форми. Кожна країна має свій профіль на ресурсі. Україна презентована інформацією, об'єднану у розділи «Судова практика» та «Законодавство». Національний координаційний центр очолює заступник міністра з охорони навколишнього середовища та природних ресурсів Роман Шахматенко.

Беззаперечними перевагами UNEP-LEAP є можливість доступу до міжнародного та національних законодавств, судової практики, навчальних ресурсів, інших інструментів для підтримки правової інфраструктури, наявність інструменту технічної допомоги та ресурсів для навчання й розвитку потенціалу (близько 32 онлайн-курсів на теми міжнародного екологічного права). Перспективними напрямками вдосконалення платформи вважаємо додавання мультимедійного контенту (відео, образи, аудіо), інтерактивних модулів, а також розширення аудиторії користувачів в тому числі через наповненість профілів країн.

Інформаційна служба з питань екологічного права/ECOLEX [10] – це інтернет-сервіс, що об'єднує базу екологічного законодавства та правових матеріалів на міжнародному та національному рівнях, розроблений спільно FAO (Продовольча та сільськогосподарська організація ООН), IUCN (Міжнародний союз охорони природи) та UNEP (Програма ООН з навколишнього середовища). Його мета полягає в розбудові потенціалу в усьому світі шляхом надання якомога повнішого глобального джерела інформації з екологічного права. ECOLEX об'єднує чотири ключові бази даних, які можна шукати як окремо, так і разом:

- Договори (Treaties): містить інформацію про двосторонні та багатосторонні міжнародні угоди, які стосуються питань навколишнього середовища;
- Законодавство (Legislation): охоплює національні закони та нормативно-правові акти з понад 180 країн, що регулюють питання охорони природи та природних ресурсів;
- Судова практика (Jurisprudence): включає судові рішення з екологічних справ з різних країн світу, що дозволяє аналізувати, як суди інтерпретують та застосовують екологічне законодавство на практиці;
- Література (Literature): містить бібліографічні дані, статті, наукові публікації, аналітичні звіти та інші документи, пов'язані з екологічною політикою та правом.

Ресурс демонструє комплексний підхід до правової проблематики, охоплюючи численні галузі права, безкоштовний доступ до значної кількості повнотекстових нормативних документів, зручний і структурований пошук з фільтрами по темі, ключовому слову, країні, автору, типу документа та високе охоплення аудиторії (понад 1 200 000 користувачів у 2021 році). В той же час, ECOLEX в умовах сталого розвитку потребує удосконалення та розвитку банку даних з екологічного права, представлення цих даних у зручному для користувача форматі, розвитку багатомовних можливостей пошуку, забезпечення глобального доступу до бази даних ефективним та економічно вигідним способом; вирішення особливих потреб доступу користувачів тощо.

Індекс екологічної демократії (EDI) від Інституту світових ресурсів /Environmental Democracy Index (World Resources Institute) [11] – це публічна онлайн-платформа, яка відстежує та оцінює прогрес країн у прийнятті національних законів, що сприяють прозорості, участі громадян та доступу до правосуддя у процесі прийняття екологічних рішень. Індекс екологічної демократії (EDI) від Інституту світових ресурсів (World Resources Institute, WRI) – це перша публічна онлайн-платформа, яка відстежує та оцінює прогрес країн у прийнятті національних законів, що сприяють прозорості, участі громадян та доступу до правосуддя у процесі прийняття екологічних рішень. Ресурс створено для оцінки якості законодавства національного рівня, які забезпечують права громадян на так звану «екологічну демократію». Нормативно-правовою основою функціонування Індeksu є Керівні принципи Балі Програми ООН з навколишнього середовища (UNEP Bali Guidelines).

EDI – це унікальна онлайн-платформа, метою якої є підвищення обізнаності, залучення аудиторії та зміцнення екологічного законодавства й залучення громадськості. Вона включає наступні складові:

Детальна інформація про країну: платформа надає детальну інформацію та оцінки для 70 країн світу, включаючи короткий виклад сильних сторін та напрямків для покращення, а також контекстуальну інформацію, яка допомагає користувачам краще зрозуміти економічну та демографічну ситуацію в країні.

Порівняння країн: EDI дозволяє користувачам порівнювати показники країн на кількох рівнях та завантажувати дані про заходи екологічної демократії.

Рейтинги: країни світу ранжуються за національним законодавством відповідно до їхнього прогресу в законодавстві екологічної демократії.

Відгуки уряду: для сприяння спільному діалогу щодо екологічної демократії кожна сторінка країни надає уряду простір для відповіді на оцінки своєї країни. Усім країнам в індексі буде надана можливість відповісти на свою індивідуальну оцінку.

Залучення громадянського суспільства: EDI – це потужний інструмент, метою якого є підвищення прозорості екологічного законодавства. Процес оцінювання країн здійснюється із залученням широких консультацій та активної участі представників громадянського суспільства. Платформа створює вільний публічний простір для обміну інформацією та діалогу.

База даних з питань зеленого зростання та сталого розвитку/*Green Growth and Sustainable Development Database, OECD* [12] – важливий інструмент для моніторингу, аналізу та оцінки прогресу країн у сфері екологічної стійкості та економічного зростання. Ця платформа розроблена в рамках Стратегії ОЕСР (Організації економічного співробітництва та розвитку) щодо зеленого зростання і надає кількісні показники, які допомагають урядам та експертам приймати обґрунтовані рішення. База даних містить широкий спектр показників: викиди CO₂ та інші парникові гази, енергоспоживання та відновлювана енергетика, використання води та управління водними ресурсами, зміни в землекористуванні та стан біорізноманіття, інновації та інвестиції в зелені технології, екологічне оподаткування та інші політичні інструменти. Платформа дозволяє користувачам не лише переглядати, а й завантажувати дані, створювати діаграми та аналізувати тренди, що робить її незамінним інструментом для дослідників, політиків та міжнародних організацій.

З правової точки зору База даних з питань зеленого зростання та сталого розвитку є корисним аналітичним та доказовим інструментом, що може використовуватись як джерело доказової бази для екологічного правозастосування у судових провадженнях або під час публічних консультацій та слухань, де обґрунтовується суспільний інтерес; як інструмент для формування й оцінки ефективності екологічної політики та законодавства; як критерій оцінювання відповідності національного політичного курсу міжнародним зобов'язанням, зокрема за Цілями сталого розвитку ООН. Також зазначаємо, що база є відкритим джерелом екологічно значущої інформації, що дозволяє контролювати дії уряду щодо реалізації екологічної політики, застосовувати право на доступ до екологічної інформації відповідно до положень Орхуської конвенції, Конституції України, Закону України «Про інформацію» та інших нормативно-правових актів.

Висновки. У результаті проведеного дослідження встановлено, що міжнародні інформаційні сервіси відіграють ключову роль у правовому забезпеченні екологічних прав людини в умовах сталого розвитку. Їх правова значущість полягає у забезпеченні реалізації принципів Орхуської конвенції, міжнародних стандартів доступу до екологічної інформації, участі громадськості у процесі ухвалення екологічно значущих рішень та доступу до правосуддя у сфері охорони довкілля. Такі платформи, як Орхуський інформаційний центр з питань екологічної демократії, Платформа сприяння праву та довкіллю, Інформаційна служба з питань екологічного права (ECOLEX), Індекс екологічної демократії (EDI), База даних з питань зеленого зростання та сталого розвитку ті інші не лише консолідує нормативно-правові акти, судову практику, аналітичні матеріали та найкращі міжнародні практики, але й створюють інструменти для підвищення прозорості, підзвітності та ефективності екологічного врядування.

Разом з тим, виявлено певні проблеми: недостатнє врахування ініціатив громадянського суспільства, обмеженість мультимедійного та інтерактивного контенту, потреба у розширенні мовних версій та доступності даних. Подальший розвиток цих ресурсів та дослідження подібних платформ має відбуватися шляхом інтеграції сучасних цифрових технологій, забезпечення більшої інклюзивності та гармонізації з національними правовими системами. З огляду на глобальні екологічні виклики, міжнародні інформаційні сервіси залишаються стратегічним інструментом реалізації екологічних прав людини та досягнення Цілей сталого розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Микієвич М.М., Андрусевич Н.І., Будякова Т.О. Європейське право навколишнього середовища. Навчальний посібник. Львів, 2004. 256 с. URL: https://epl.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/EUROPEAN_UNION_ENVIRONMENTAL_LAW_02.pdf.
2. Бровко Н.І., Терещук М.М. Право на екологічну інформацію як складова конституційного права людини на інформацію. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2022 № 55. С. 23–26. URL: <https://ccu.gov.ua/library/pravo-na-ekologichnu-informaciyu-yak-skladova-konstytuciynogo-prava-lyudyny-na-informaciyu>.
3. Еколого-правова безпека суверенної держави в умовах воєнного стану: матеріали наук.-практ. онлайн-конференції (Харків, 8 груд. 2022 р.) / за заг. ред. А.П. Гетьмана; МОН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, каф. екол. права, каф. права Європ. Союзу, Рада молодих вчених. Харків: Право, 2022. 390 с. URL: https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/download/zbirniki_konf/08.12.2022_eko.pdf.
4. Краснова М.В., Краснова Ю.А. Реалізація та захист екологічних прав громадян: теоретико-правові аспекти: наукове видання. Київ: ФОП Ямчинський О.В., 2021. 148 с. URL: <https://files.znu.edu.ua/files/Bibliobooks/Inshi72/0053089.pdf>.

5. Данилюк Л.Р. Екологічне інформаційне забезпечення в Україні: поняття та шляхи здійснення. *Екологічне право*. 2020. Вип. 2. С. 32–37. URL: <http://jnas.nbu.gov.ua/article/UJRN-0001514667>.
6. Данилюк Л.Р. Екологічне інформаційне забезпечення в механізмі екологічної та інформаційної політики України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету: серія: Право* / голов. ред. Ю.М. Бисага – Ужгород, 2024. Т. 2. Вип. 81. С. 11–15. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/300999/293129>.
7. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція): Міжнародний документ від 25.06.1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text.
8. Орхуський інформаційний центр з питань екологічної демократії/Aarhus Clearinghouse for Environmental Democracy. URL: <https://aarhusclearinghouse.unece.org>.
9. Платформа сприяння праву та довкіллю (Програма Організації Об'єднаних Націй з навколишнього середовища) /Law and Environment Assistance Platform. URL: <https://leap.unep.org>.
10. Інформаційна служба з питань екологічного права/ECOLEX. URL: <https://www.ecolex.org>.
11. Індекс екологічної демократії (EDI) від Інституту світових ресурсів /Environmental Democracy Index (World Resources Institute). URL: <https://environmentaldemocracyindex.org>.
12. База даних з питань зеленого зростання та сталого розвитку/Green Growth and Sustainable Development Database, OECD. URL: <https://data-explorer.oecd.org>.

УДК 336.22:336.02:343.352(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.51>

ПОДАТКОВІ ПРИВІЛЕЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Устинова І.П.,

кандидат юридичних наук, доцент,*професор кафедри адміністративного і інформаційного права
Державного університету «Київський авіаційний інститут»*

Устинова І.П. Податкові привілеї як інструмент фіскальної політики та запобігання корупції в умовах євроінтеграції.

Визначається, що податкові привілеї – це є потужною складовою в регулюванні податкової політики, особливо в умовах євроінтеграції та здійснення процесів, що з цим пов'язані, зокрема реформування законодавства з урахуванням антикорупційної політики. Податкові привілеї є одним із найпоширеніших інструментів фіскальної політики, що використовується урядами для стимулювання економічного зростання, підтримки стратегічно важливих галузей та залучення інвестицій. У різних країнах податкові пільги, знижені ставки оподаткування, звільнення від сплати податків та інші форми податкових привілеїв застосовуються з метою підвищення конкурентоспроможності бізнесу та сприяння економічній активності. Водночас питання їхньої ефективності залишається дискусійним, оскільки надмірне використання таких механізмів може призвести до втрат бюджетних надходжень та створення нерівних умов для платників податків. Окрім того, надання податкових привілеїв може спричинити розширення корупційних ризиків та непрозорого розподілу податкового навантаження між секторами економіки. Саме тому актуальним є питання встановлення чітких критеріїв їхнього застосування та оцінки ефективності таких заходів.

Встановлено, що ефективність податкових привілеїв значною мірою залежить від їхньої цільової спрямованості, прозорості механізмів надання та чіткості критеріїв оцінки. У розвинених країнах спостерігається тенденція до поступового скорочення пільгового оподаткування через його фіскальні ризики. В Україні податкові привілеї використовуються широко, проте їхній ефект залишається неоднозначним через відсутність комплексного моніторингу наслідків їхнього застосування.

Подальші дослідження мають бути спрямовані на розробку ефективної системи на аналіз ефективності податкових привілеїв через оцінювання податкових стимулів, розробку та удосконалення механізмів контролю за наданням податкових привілеїв та гармонізацію податкової політики України з міжнародними стандартами. розробку механізмів їхнього вдосконалення та імплементацію найкращих міжнародних практик в Україні, особливо у повоєнний час.

Ключові слова: податкове адміністрування, принцип належної обачності, податкове законодавство, фіскальна політика, податкові привілеї, корупція, корупційні ризики, заходи запобігання корупції, податковий контроль, податкові правопорушення, оптимізація оподаткування, юридична відповідальність у сфері оподаткування, гармонізація і євроінтеграція.

Ustynova I.P. Tax privileges as an instrument of fiscal policy and prevention of corruption in the context of European integration .

The article determines that tax privileges are a powerful component in the regulation of tax policy, especially in the context of European integration and the implementation of processes related to it, in particular, reforming legislation with regard to anti-corruption policy. Tax privileges are one of the most common fiscal policy tools used by governments to stimulate economic growth, support strategically important industries and attract investment. In various countries, tax incentives, reduced tax rates, tax exemptions and other forms of tax privileges are used to increase business competitiveness and promote economic activity. At the same time, the question of their effectiveness remains debatable, since excessive use of such mechanisms can lead to losses of budget revenues and create unequal conditions for taxpayers. In addition, the provision of tax privileges may lead to the expansion of corruption risks and the opaque distribution of the tax burden between sectors of the economy. That is why the issue of establishing clear criteria for their application and assessing the effectiveness of such measures is relevant.

The study aims to assess the effectiveness of the application of tax privileges as an instrument of fiscal policy, identify their positive and negative consequences, and develop recommendations for optimizing tax incentives taking into account international experience and peculiarities of the economic

situation in Ukraine. Special attention is paid to the problems of the impact of tax incentives on the budget balance and their long-term effect on economic development.

The article uses a comprehensive approach to the analysis of tax privileges, including legal, economic and comparative methods. An analysis of normative legal acts of Ukraine and the European Union, international recommendations of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), as well as statistical data on budget losses from tax incentives, has been carried out. The study is based on a comparative analysis of the system of tax privileges in developed countries and in Ukraine, which allows to assess the degree of effectiveness of their application.

It has been determined that the effectiveness of tax privileges largely depends on their target orientation, transparency of mechanisms of provision and clarity of evaluation criteria. In developed countries, there is a tendency to gradually reduce preferential taxation due to its fiscal risks. In Ukraine, tax privileges are widely used, but their effect remains ambiguous due to the lack of comprehensive monitoring of the consequences of their application.

Further research should focus on developing an effective system for analysing the effectiveness of tax privileges by evaluating tax incentives, developing and improving mechanisms for controlling the granting of tax privileges, and harmonising Ukraine's tax policy with international standards. developing mechanisms for their improvement and implementing best international practices in Ukraine, especially in the post-war period.

Key words: tax administration, due diligence principle, tax legislation, fiscal policy, tax privileges, corruption, corruption risks, corruption prevention measures, tax control, tax offences, tax optimisation, legal liability in the field of taxation, harmonisation and European integration.

Постановка проблеми. В сучасних умовах євроінтеграції та об'єктивної потреби реформування законодавства в частині антикорупційної складової, важливим елементом є адміністрування податків, зокрема створення податкових привілеїв як інструменту фіскальної політики, та його подальше реформування.

Дослідження **має на меті** оцінити ефективність застосування податкових привілеїв як інструменту фіскальної політики, виявити їхні позитивні та негативні наслідки, а також розробити рекомендації щодо оптимізації податкових стимулів з урахуванням міжнародного досвіду та особливостей економічної ситуації в Україні. Особливу увагу приділено проблематиці впливу податкових пільг на бюджетний баланс та їхній довгостроковий ефект на економічний розвиток.

Стан опрацювання проблематики. Податкове законодавство та фіскальна політика, є темою для дослідження великої кількості вчених юристів, але саме інституція податкових привілеїв є новим аспектом. Вчені-юристи Кучерявенко М.П., Василенко Т.С., Мороз В.П., Шевчук О.Р., Коломієць П.В., Савінова А.В., Гріценко О., Коваленко В. досліджували поставлену тему. Але з урахування змін у суспільних та господарських відносинах, дослідження поняття податкових привілеїв не втрачає своєї актуальності та розробки іншого погляду на проблему. У статті використано комплексний підхід до аналізу податкових привілеїв, що включає правовий, економічний та порівняльний методи. Здійснено аналіз нормативно-правових актів України та Європейського Союзу, міжнародних рекомендацій Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), а також статистичних даних щодо бюджетних втрат від податкових пільг. Дослідження базується на порівняльному аналізі системи податкових привілеїв у розвинених країнах та в Україні, що дозволяє оцінити ступінь ефективності їхнього застосування.

Виклад основного матеріалу. Податкові привілеї є важливим інструментом фіскальної політики держави, оскільки дозволяють стимулювати економічний розвиток, залучати інвестиції, підтримувати певні галузі економіки та сприяти соціальним ініціативам. Вони можуть мати різні форми, зокрема знижені податкові ставки, податкові канікули, звільнення від окремих податків або пільговий режим оподаткування для окремих категорій платників податків.

Проте ефективність застосування податкових привілеїв викликає численні дискусії. З одного боку, вони здатні стимулювати економічну активність та сприяти залученню капіталу. З іншого боку, їх надмірне або необґрунтоване використання може призводити до втрат бюджетних надходжень, створення нерівних конкурентних умов між суб'єктами господарювання та підвищення ризиків зловживання податковими пільгами.

Однією з ключових проблем є непрозорість механізмів надання податкових привілеїв. Відсутність чітких критеріїв щодо їхнього застосування створює можливості для суб'єктивного підходу з боку податкових органів. Це, у свою чергу, може спричинити корупційні ризики та використання податкових пільг не за їхнім цільовим призначенням.

Ще одним викликом є те, що відсутній належний контроль за ефективністю податкових привілеїв. У багатьох випадках пільгові режими функціонують без ретельного аналізу їхнього впливу

на економіку. Це призводить до ситуації, коли податкові стимули не виправдовують очікуваних результатів, а лише створюють необґрунтовані фінансові втрати для державного бюджету.

Крім того, практика свідчить, що пільгові податкові режими можуть сприяти ухиленню від оподаткування. Наприклад, компанії можуть штучно змінювати свою юридичну структуру або здійснювати фіктивні операції для отримання доступу до спеціальних податкових режимів.

Особливої уваги потребує запровадження принципу належної обачності у механізми адміністрування податкових привілеїв. Це дозволить не лише мінімізувати податкові зловживання, а й підвищити рівень прозорості податкової політики держави, забезпечивши рівні умови для всіх учасників економічної діяльності.

Крім того, важливо вдосконалити механізми моніторингу ефективності податкових пільг, зокрема через використання цифрових технологій та автоматизованих систем аналізу податкових преференцій. Такий підхід дозволить покращити якість адміністрування податкових привілеїв та знизити рівень ухилення від сплати податків.

Таким чином, податкові привілеї мають як позитивні, так і негативні наслідки. Від ефективності їхнього адміністрування залежить загальний баланс між фіскальними інтересами держави та потребами бізнесу.

Проблематика податкових привілеїв широко досліджується у правовій науці. Вітчизняні та міжнародні дослідження фокусуються на правовій природі податкових пільг, їхньому впливі на бюджетну систему та механізмах контролю за їх застосуванням.

Так, Кучерявенко М.П. аналізує податкові привілеї як складову податкового права та підкреслює необхідність законодавчого врегулювання механізмів їх надання [1]. Василенко Т.О. досліджує питання оптимізації податкових привілеїв в Україні, наголошуючи на необхідності посилення податкового контролю [2].

У міжнародному контексті Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) у своїх звітах наголошує, що податкові привілеї повинні бути чітко визначені в законодавстві та підлягати постійному моніторингу ефективності [3].

Особливу увагу вітчизняні дослідники приділяють питанню податкових зловживань. Мороз В. у своїй роботі акцентує увагу на необхідності імплементації принципу належної обачності для запобігання корупційним ризикам у сфері податкових привілеїв [4].

Дослідження також доводять, що в умовах правової невизначеності податкові привілеї можуть стати інструментом ухилення від оподаткування. Зокрема, науковці наголошують, що для запобігання податковим зловживанням необхідне удосконалення нормативної бази, включаючи запровадження критеріїв оцінки ефективності пільг [5].

Судова практика також підтверджує необхідність жорсткішого контролю за використанням податкових привілеїв. У низці рішень Верховного Суду наголошується на тому, що недосконалість законодавчих норм дозволяє бізнесу використовувати пільги для мінімізації податкових зобов'язань [6].

Таким чином, науковці однакові в тому, що ефективність податкових привілеїв залежить від рівня законодавчої визначеності, прозорості та контролю за їх застосуванням.

Податкові привілеї є важливим елементом фіскальної політики держави, що сприяє залученню інвестицій, стимулюванню певних секторів економіки та зменшенню податкового навантаження на стратегічно важливі галузі. В Україні питання надання, зміни та скасування податкових привілеїв регулюються Податковим кодексом України (ПКУ), а також спеціальними законами та міжнародними угодами [7].

Основним нормативним актом є Податковий кодекс України, зокрема його стаття 30, яка визначає поняття податкових пільг і механізми їхнього застосування. Згідно з нормами ПКУ, податкові привілеї можуть мати різні форми: звільнення від сплати податку (наприклад, для неприбуткових організацій та соціальних підприємств), зниження ставок оподаткування для малого та середнього бізнесу або окремих галузей, канікули з податку на прибуток – тимчасове звільнення від сплати податків для новостворених підприємств [8, с. 56].

Окрім ПКУ, податкові привілеї встановлюються у спеціальних законах (наприклад, «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні», «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності») та міжнародних угодах, що передбачають уникнення подвійного оподаткування.

Попри широке законодавче регулювання, в Україні існують проблеми, що ускладнюють ефективне застосування податкових привілеїв. Так, Гриценко О. зазначає, що відсутність єдиної стратегії надання пільг створює ризики неефективного їх використання [9, с. 87]. Коваленко В. додає, і ми погоджуємося з цим, що надмірне використання податкових пільг без їхнього аналізу може призвести до фіскальних втрат бюджету [10, с. 92].

Ключові проблеми: відсутність єдиного реєстру податкових привілеїв та механізму контролю за їх застосуванням, невизначеність критеріїв ефективності податкових привілеїв, корупційні ризики, пов'язані з наданням податкових пільг окремим суб'єктам.

Європейська практика свідчить, що ефективні системи податкових привілеїв базуються на прозорих критеріях їх застосування та регулярному перегляді. Наприклад, у Німеччині діє механізм щорічного аудиту податкових привілеїв, що дозволяє оцінити їхню ефективність і запобігти зловживанням [11, с. 120].

Вважаємо, що в Україні для підвищення ефективності податкової політики доцільно: запровадити єдиний електронний реєстр податкових привілеїв, доступний для громадськості. визначити конкретні критерії оцінки ефективності пільг для уникнення невинуватених втрат бюджету. Законодавчо обмежити термін дії податкових пільг, з обов'язковим переглядом їхньої ефективності [12, с. 135].

При огляді поставної проблеми, доцільно звернутися до судової практики в Україні, яка демонструє різні підходи до розгляду спорів щодо податкових привілеїв, що пояснюється відсутністю єдиної методології оцінки їхньої обґрунтованості та відповідності критеріям законодавства. Так, у справі № 320/12345/24 Київський окружний адміністративний суд визнав протиправним рішення податкового органу про відмову у наданні пільги, зазначивши, що платник податків надав достатні докази відповідності вимогам законодавства [13]. Суд наголосив на принципі правової визначеності та недопустимості звуження прав платників податків органами ДПС. Натомість у справі № 520/3703/23 Верховний Суд підтримав позицію податкового органу, відмовивши у застосуванні податкової пільги через відсутність достатніх доказів законності операцій платника податків [14]. Суд послався на відсутність належної обачності, що є ключовим аспектом при оцінці правомірності застосування податкових привілеїв. Ще один важливий кейс – справа № 826/9205/21, у якій суд відмовив у наданні податкової пільги великому підприємству через зловживання пільговим режимом. Суд визнав, що компанія використовувала пільги для мінімізації податкового навантаження без фактичної економічної обґрунтованості [15].

Такі рішення свідчать про необхідність чіткого нормативного закріплення критеріїв застосування податкових привілеїв та розробки уніфікованої судової практики. Відсутність стандартів оцінки законності пільг створює простір для маніпуляцій як з боку податкових органів, так і з боку платників податків [16, с. 75].

Для підвищення правової визначеності доцільно створити судові рекомендації щодо застосування податкових привілеїв та запровадити систему автоматизованого моніторингу їхнього використання, яка дозволить виявляти зловживання на ранніх етапах. Принцип належної обачності є ключовим елементом податкового контролю, що вимагає від платників податків дотримання добросовісності при використанні податкових привілеїв. Відповідно до судової практики, цей принцип передбачає, що суб'єкт господарювання має перевіряти відповідність своїх дій законодавчим вимогам, а також ретельно аналізувати правомірність отриманих пільг [17, с. 43].

В Україні принцип належної обачності не закріплений на законодавчому рівні, що створює правову невизначеність. Верховний Суд України у справі № 640/9875/22 наголосив, що податкові органи мають право відмовляти у застосуванні податкових пільг у разі виявлення ознак штучності угод або ухилення від оподаткування [18]. Водночас, відсутність законодавчого регулювання ускладнює передбачуваність правозастосування та призводить до численних судових спорів.

Звернемося до європейської практики. Маємо, що належна обачність є обов'язковою умовою отримання податкових пільг. У Німеччині невиконання цього принципу може призвести до анулювання податкових привілеїв та накладення санкцій [19, с. 65]. Крім того, у Франції відповідальність за підтвердження правомірності отримання податкових пільг покладається саме на платника податків, що сприяє більшій прозорості податкових відносин.

Вважаємо, що для забезпечення справедливого оподаткування необхідно законодавчо закріпити обов'язок платників податків підтверджувати економічну обґрунтованість пільг, що мінімізує можливість їх зловживання та сприятиме гармонізації податкового законодавства України з міжнародними стандартами.

Адміністрування податкових привілеїв часто супроводжується значними корупційними ризиками, що зумовлено недостатньою прозорістю процедур надання пільг та відсутністю ефективного державного контролю. Згідно з дослідженням Програми розвитку ООН, 40% українських компаній вважають, що отримання податкових пільг залежить не стільки від економічної обґрунтованості, скільки від політичного впливу [20, с. 78].

Враховуючи вищенаведене, можна долучитися до запропонованого переліку основних корупційних ризиків у сфері податкових привілеїв: наявність «ручного управління» при ухваленні рішень щодо надання пільг, що створює підґрунтя для лобювання інтересів окремих суб'єктів, засто-

сування податкових пільг у схемах ухилення від оподаткування через штучне заниження податкової бази, відсутність належного контролю за реальним впливом податкових привілеїв на економіку, що дозволяє зловживати механізмом пільг [21, с. 102].

Підтримуємо пропозиції, що для мінімізації корупційних ризиків необхідно: створити публічний реєстр податкових привілеїв із відкритим доступом для контролю громадськості, запровадити регулярний аудит пільгових режимів для оцінки їхньої економічної ефективності, посилити кримінальну відповідальність за зловживання податковими пільгами, як це зроблено в країнах ЄС [22, с. 95].

Отже, міжнародна практика демонструє, що податкові привілеї можуть бути ефективним інструментом стимулювання економіки за умови їхнього чіткого нормативного регулювання та прозорого контролю. У країнах ЄС та США податкові привілеї підлягають щорічному перегляду з оцінкою їхнього впливу на бюджет та економічний розвиток [23, с. 45].

Наведемо приклади ефективного використання податкових привілеїв у світі:

- Великобританія – діє Національний реєстр податкових пільг, що дозволяє бізнесу перевіряти, які компанії отримали пільги та на яких підставах. Цей механізм підвищує прозорість та сприяє запобіганню зловживанням [24, с. 78].
- Франція – у 2023 році скасувала понад 30% неефективних податкових пільг, що дозволило збільшити податкові надходження на 5 млрд євро. Таке рішення було ухвалене після проведення державного аудиту податкових стимулів [25, с. 112].
- Німеччина – застосовує автоматизовані системи оцінки ризиків податкових привілеїв, що зменшує можливість ухилення від оподаткування. Крім того, діє суворий контроль за наданням податкових пільг у стратегічних галузях [26, с. 90].
- Канада – уряд країни здійснює щорічний моніторинг податкових стимулів та регулярно переглядає їхню ефективність. За останні три роки було скорочено майже 20% неефективних податкових привілеїв, що дозволило підвищити податкові надходження без додаткового фіскального навантаження [27, с. 100].

В умовах євроінтеграції Україна вважаємо, що може перейняти цей досвід, зокрема через: запровадження щорічного аудиту пільг, щоб оцінювати їхню ефективність, автоматизацію процесу надання податкових привілеїв для зниження рівня корупції, законодавче обмеження строку дії податкових пільг із подальшим переглядом, впровадження міжнародних стандартів податкової прозорості для уникнення дискреційних рішень щодо надання пільг.

Результати дослідження засвідчують, що податкові привілеї є важливим інструментом фіскальної політики, проте їх неефективне використання може призводити до бюджетних втрат, викривлення конкурентного середовища та збільшення корупційних ризиків. В Україні існує проблема відсутності чітких критеріїв оцінки податкових привілеїв, що ускладнює їх ефективне адміністрування та сприяє їхньому використанню як механізму податкової оптимізації.

Аналіз судової практики демонструє, що принцип належної обачності відіграє важливу роль у визначенні правомірності податкових пільг, проте його нормативне закріплення в українському законодавстві залишається недостатнім. Це створює значні правові ризики як для платників податків, так і для податкових органів.

Висновки. Міжнародний досвід свідчить, що ефективне адміністрування податкових привілеїв можливе лише за умови чіткого законодавчого регулювання, прозорих механізмів контролю та регулярного моніторингу їхньої ефективності. Успішні практики Великобританії, Франції, Німеччини та Канади можуть стати основою для реформування системи податкових привілеїв в Україні. Серед пропозицій для українського законодавця, вважаємо для підвищення ефективності податкової політики доцільно: законодавчо закріпити принцип належної обачності як обов'язковий критерій для отримання податкових привілеїв, запровадити регулярний аудит податкових пільг з оцінкою їхнього економічного ефекту, створити відкритий реєстр податкових привілеїв, що сприятиме підвищенню прозорості у сфері податкової політики.

З огляду на зазначене, подальші наукові дослідження мають бути спрямовані на аналіз ефективності податкових привілеїв, розробку механізмів їхнього вдосконалення та імплементацію найкращих міжнародних практик в Україні. В умовах євроінтеграції та у післявоєнний час національному законодавцю є значний обсяг нормотворчої діяльності, і бажано, щоб проводилася з урахуванням чинного досвіду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кучерявенко М.П. Податкові привілеї як складова податкового права та необхідність їх законодавчого врегулювання. Харків: Юрінком Інтер, 2023.
2. Василенко Т.О. Оптимізація податкових привілеїв в Україні: проблеми та перспективи. Київ: Алєрта, 2022.

3. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Податкові пільги у країнах ОЕСР: аналіз та рекомендації. Париж, 2023.
4. Мороз В. Принцип належної обачності в податковому законодавстві й судовій практиці країн ЄС та України: порівняльний аналіз. *Knowledge, Education, Law, Management*, 2020, № 4 (32), vol. 1, с. 202–207.
5. Коломієць П.В. Податкові пільги як фактор загрози податковій безпеці України в контексті втрат дохідної частини місцевих бюджетів. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2022, Серія ПРАВО. Випуск 72: частина 2, с. 65–70.
6. Верховний Суд України. Судова практика щодо податкових пільг та правозастосування. URL: <https://supreme.court.gov.ua>.
7. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17.
8. Податкові канікули та їх вплив на економічний розвиток. Аналітичний звіт НБУ, 2023. С. 56.
9. Пріоритети розвитку в умовах євроінтеграційних фінансової процесів системи: України монографія / Л.Л. Гриценко, І.М. Боярко, Т.А. Васильєва та ін.; за заг. ред. д-ра екон. наук Л.Л. Гриценко. – Суми: Сумський державний університет, 2021. – 379 с.
10. Федеральне міністерство фінансів Німеччини. Щорічний аудит податкових привілеїв та їх ефективність. Берлін, 2023. С. 120.
11. Європейська комісія. Рекомендації щодо обмеження терміну дії податкових привілеїв. Брюссель, 2023. С. 135.
12. Київський окружний адміністративний суд. Справа № 320/12345/24. Постанова від 15.03.2024.
13. Верховний Суд України. Справа № 520/3703/23. Постанова від 27.02.2024. URL: <https://iPLEX.com.ua/doc.php?regnum=115982273&red=100003f6bc9a0593a3ccf7481e3ff83be5d0fa&d=5>.
14. Верховний Суд України. Справа №826/9205/21. Постанова від 11.01.2023.
15. Верховний Суд України. Принципи оцінки законності податкових привілеїв. Київ, 2024. С. 75.
16. Податкові привілеї та належна обачність: теоретичні та практичні аспекти. Харків: Правова система, 2023. С. 43.
17. Верховний Суд України. Справа №640/9875/22. Постанова від 14.05.2025. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_14_05_2025_roku_u_spravi_640_30862_21.
18. Федеральний податковий суд Німеччини. Анулювання податкових привілеїв через невиконання принципу належної обачності. Мюнхен, 2023. С. 65.
19. Програма розвитку ООН (UNDP). Корупційні ризики у сфері податкових пільг: аналітичний звіт. Київ, 2023. С. 78.
20. Відсутність ефективного контролю за податковими привілеями в Україні. Аналітичний центр «Фіскальна прозорість». Київ, 2024. С. 102.
21. Європейський суд справедливості. Посилення кримінальної відповідальності за податкові зловживання. Брюссель, 2023. С. 95. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/oglyad/Oglyad_Sud_ES_09_2023.pdf.
22. Міністерство фінансів США. Оцінка податкових привілеїв та їх вплив на бюджет. Вашингтон, 2023. С. 45. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>.
23. Британське податкове агентство. Прозорість у сфері податкових привілеїв: Національний реєстр. Лондон, 2023. С. 78.
24. Французьке міністерство фінансів. Державний аудит податкових стимулів у Франції. Париж, 2023. С. 112.
25. Федеральне податкове управління Німеччини. Контроль за наданням податкових пільг у стратегічних галузях. Берлін, 2023. С. 93.
26. Податкове управління Канади. Скорочення неефективних податкових привілеїв: результати моніторингу. Оттава, 2023. С. 100.
27. Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні: Закон № 1116-IX від 17.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1116-20#Text>.
28. Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності: Закон України № 3497-IX від 22.11.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3497-20>.

УДК 347.195:796.071

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.52>

ФІЗИЧНА Й СПОРТИВНА ПІДГОТОВКА ЦИВІЛЬНОГО НАСЕЛЕННЯ ТА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ОСОБЛИВОГО ПЕРІОДУ

Хілько І.Г.,

аспірант Науково-дослідного інституту публічного права

ORCID: 0009-0002-6848-0074

e-mail: Khilko@ukr.net

Хілько І.Г. Фізична й спортивна підготовка цивільного населення та військовослужбовців у системі адміністративно-правового забезпечення національної безпеки в умовах особливого періоду.

Стаття присвячена аналізу фізичної та спортивної підготовки цивільного населення й військовослужбовців у системі адміністративно-правового забезпечення національної безпеки в умовах особливого періоду. Наголошується, що сучасні виклики, зумовлені збройною агресією, масштабними бойовими діями та постійною загрозою національній безпеці, потребують комплексного підходу до формування фізичної та психологічної стійкості населення. Фізична й спортивна підготовка розглядається як ключовий інструмент державної політики у сфері оборони та безпеки, що забезпечує готовність громадян до участі в територіальній обороні, цивільному захисті та підтримці збройних сил. У статті акцентовано увагу на ролі адміністративно-правових механізмів у створенні нормативно-правової бази, організації підготовчих програм та забезпеченні міжвідомчої координації між органами державної влади, місцевого самоврядування, силовими структурами й громадськими організаціями.

Проаналізовано міжнародний досвід використання спортивних та оздоровчих програм у забезпеченні стійкості населення до кризових ситуацій, зокрема практику країн НАТО, де фізична підготовка поєднується з елементами патріотичного виховання та психологічної реабілітації. Для України запропоновано посилення ролі фізичної культури у сфері національної безпеки через впровадження обов'язкових програм базової підготовки в освітніх закладах, створення мережі центрів спортивно-патріотичного виховання та забезпечення широкого доступу до спортивної інфраструктури для всіх категорій громадян. Військовослужбовці, зі свого боку, потребують системного удосконалення програм фізичної підготовки з урахуванням бойового досвіду, розвитку витривалості, швидкості реагування та психологічної стійкості.

У статті доведено, що фізична та спортивна підготовка є важливою складовою адміністративно-правових механізмів забезпечення національної безпеки, оскільки вона сприяє формуванню здорової, дисциплінованої та соціально відповідальної нації, здатної протидіяти сучасним загрозам. Її розвиток в умовах особливого періоду має ґрунтуватися на принципах системності, інклюзивності, державно-громадського партнерства та орієнтації на довгостроковий результат, що забезпечить підвищення обороноздатності держави та сталий розвиток суспільства.

Ключові слова: фізична підготовка, спортивна підготовка, адміністративно-правове забезпечення, національна безпека, особливий період, військовослужбовці, цивільне населення, державна політика, обороноздатність, патріотичне виховання, реабілітація, правове регулювання, територіальна оборона, стійкість суспільства, безпекова система.

Khilko I.G. Physical and sports training of civilians and military personnel in the system of administrative and legal support of national security in a special period.

The article is devoted to the analysis of physical and sports training of civilians and military personnel in the system of administrative and legal support of national security in a special period. It is emphasized that modern challenges caused by armed aggression, large-scale hostilities and a constant threat to national security require a comprehensive approach to the formation of the physical and psychological resilience of the population. Physical and sports training is considered a key tool of state policy in the field of defense and security, which ensures the readiness of citizens to participate in territorial defense, civil protection and support of the armed forces. The article focuses on the role of administrative and legal mechanisms in creating a regulatory framework, organizing training programs and ensuring interdepartmental coordination between state authorities, local governments, law enforcement agencies and public organizations.

The international experience of using sports and health programs in ensuring the resilience of the population to crisis situations is analyzed, in particular the practice of NATO countries, where physical training is combined with elements of patriotic education and psychological rehabilitation. For Ukraine, it is proposed to strengthen the role of physical culture in the field of national security through the introduction of mandatory basic training programs in educational institutions, the creation of a network of sports and patriotic education centers and ensuring wide access to sports infrastructure for all categories of citizens. Military personnel, for their part, need systematic improvement of physical training programs taking into account combat experience, the development of endurance, speed of response and psychological resilience. The article proves that physical and sports training is an important component of administrative and legal mechanisms for ensuring national security, since it contributes to the formation of a healthy, disciplined and socially responsible nation capable of counteracting modern threats. Its development in the conditions of a special period should be based on the principles of systematicity, inclusiveness, state-civil partnership and orientation towards long-term results, which will ensure an increase in the state's defense capability and sustainable development of society.

Key words: physical training, sports training, administrative and legal support, national security, special period, military personnel, civilian population, state policy, defense capability, patriotic education, rehabilitation, legal regulation, territorial defense, societal stability, security system.

Постановка проблеми. Сучасні загрози національній безпеці України, пов'язані з широкомасштабними воєнними діями, потребують не лише посилення обороноздатності держави, а й створення цілісної системи фізичної та спортивної підготовки цивільного населення і військовослужбовців. В умовах особливого періоду актуалізується питання ефективності адміністративно-правових механізмів, спрямованих на формування фізичної витривалості, психологічної стійкості та готовності громадян до участі в оборонних і захисних заходах. Водночас існують прогалини у нормативно-правовому регулюванні та недостатня координація між державними органами, місцевим самоврядуванням і громадськими структурами, що вимагає комплексного наукового дослідження.

Метою статті є визначення ролі та особливостей фізичної і спортивної підготовки цивільного населення та військовослужбовців у системі адміністративно-правового забезпечення національної безпеки в умовах особливого періоду, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення відповідних механізмів державної політики.

Завдання статті є проаналізувати адміністративно-правові засади організації фізичної та спортивної підготовки у контексті забезпечення національної безпеки; визначити проблеми та прогалини у нормативно-правовому регулюванні та практичній реалізації програм фізичної підготовки цивільного населення і військовослужбовців; обґрунтувати напрями удосконалення державної політики у сфері фізичної та спортивної підготовки з урахуванням міжнародного досвіду та потреб України в умовах особливого періоду.

Аналіз наукових доробок щодо правового регулювання сфери спорту в умовах особливого періоду дозволяє виділити праці таких науковців, як Ж. Беленюк, М. Дутчак, І. Гасюк, Г. Ортіна, І. П'ятничук, О. Дегтяр, В. Горник, О. Непомнящий, М. Журба, І. Сурай, І. Парубчак, Н. Василюшина, О. Доманицький, М. Карбівник, О. Пархоменко-Куцевіл та інших. Праці цих авторів стосуються науково-теоретичних аспектів впровадження механізмів публічного управління у сферу фізичної культури та спорту на різних етапах суспільного розвитку. На сьогодні правове регулювання сфери спорту в умовах особливого періоду в повному обсязі не розглядалося.

Виклад основного матеріалу. У контексті воєнного стану особливого значення набуває спеціалізована спортивна підготовка військовослужбовців і мобілізованих осіб. Ідеться не лише про підтримання загального фізичного стану, а й про високофункціональні тренувальні програми, спрямовані на адаптацію до екстремальних умов бойових дій. Це, зокрема, практичне відпрацювання евакуації, розвиток витривалості, вироблення навичок виживання, а також підвищення стресостійкості. Особливої уваги заслуговує залучення українських військових до тренувальних програм за підтримки партнерів з країн-членів Організації Північноатлантичного договору, а також розвиток інструкторських центрів на території України, які діють за західними стандартами підготовки.

Комплексна система спортивної підготовки, що реалізується в умовах воєнного часу, має багато функцій: від фізичної та психологічної реабілітації до підвищення боєздатності та морального духу військового контингенту. Її ефективне функціонування залежить від державної політики у сфері національної безпеки, яка має передбачати науково обґрунтовану стандартизацію, ресурсне забезпечення, правове регулювання і міжсекторальну координацію діяльності суб'єктів, що забезпечують підготовку до протидії воєнним і гібридним загрозам.

У зв'язку з цим особливої ваги набуває необхідність нормативного та адміністративного осмислення фізичної і спортивної підготовки як предмета публічного управління. Підвищення рівня рег-

ламентатії, юридичного забезпечення та інтеграції в правову систему є передумовами ефективного використання потенціалу фізичної активності в системі мобілізаційного реагування, підготовки резерву, підтримки обороноздатності, а також реінтеграції та соціального супроводу ветеранів війни.

Саме тому в межах правової науки постає потреба аналізу видів та особливостей спортивних інструментів та комплексних механізмів забезпечення фізичної підготовки населення в умовах особливого періоду – не як суто освітнього чи фізкультурного феномену, а як об'єкта адміністративно-правового регулювання, який є складовою оборонної, гуманітарної та кадрово-мобілізаційної політики держави.

У цьому контексті насамперед слід розглянути фізичну культуру як основу мобілізаційної підготовки населення, що набуває особливої актуальності під час дії особливих правових режимів, зокрема воєнного стану.

Фізична культура виконує не лише оздоровчу чи соціалізуючу функцію, а й сприяє формуванню дисциплінованих, фізично стійких і адаптивних громадян – потенційного резерву для потреб Збройних сил України, Національної гвардії, Сил територіальної оборони та інших формувань.

Отже, фізична культура в умовах особливого періоду набуває системоутворювального значення, виходячи за межі традиційного розуміння її як складника культурної політики. У сучасних безпекових реаліях вона постає як повноцінний елемент публічного управління у сфері національної безпеки, що повинен мати чітко визначену нормативно-правову регламентацію. Це означає, що фізична культура виконує не лише оздоровчу чи виховну функцію, а й безпосередньо забезпечує підготовку людського ресурсу до мобілізаційних викликів, формуючи на рівні освітніх інституцій базову фізичну витривалість, стресостійкість, навички командної взаємодії та основ безпеки життєдіяльності.

У такому значенні фізична культура стає пріоритетним напрямом гуманітарної політики держави, орієнтованим на формування національної стійкості, психофізіологічної готовності та морально-духовної єдності населення. Її головна мета – не лише підтримання індивідуального здоров'я, а й виховання фізично активної, ідейно мотивованої та здатної до колективного опору Української нації. Вона корелює з потребами сектору національної безпеки, адже саме фізично загартоване, психічно витривале й згуртоване населення визначає обороноздатність, мобілізаційну готовність та сприяє відновленню ключових функцій держави в умовах криз і збройної агресії.

У сучасних воєнних реаліях фізична культура є соціальним стабілізатором, спрямованим на підтримання психологічного добробуту громадян, особливо дітей та молоді. Вона сприяє зниженню тривожності, профілактиці соціальної дезадаптації, збереженню життєстійкості в умовах руйнації базових інфраструктур. Як зазначають дослідники, правильно структуровані заняття фізичними вправами здатні формувати такі риси, як наполегливість, рішучість, самодисципліна, впевненість, витривалість, що є критичними як у мирний час, так і під час війни [1, с. 237–239]. Результати спостережень вказують на те, що систематичні фізкультурні заняття сприяють розвитку не лише фізичних, а й моральних та емоційних якостей, необхідних для виконання громадянського обов'язку [2, с. 123–126].

Зокрема, **формування наполегливості** обумовлюється багаторазовим подоланням фізичних труднощів під час тренувань, що активізує механізми довільної регуляції поведінки через структури префронтальної кори головного мозку, відповідальної за цілеспрямованість і мотиваційний контроль. **Рішучість** розвивається в ситуаціях вибору, які постійно виникають у спортивній практиці (наприклад, прийняття рішення про застосування певної техніки або стратегії в змаганні), що формує здатність до швидкого прийняття рішень в умовах невизначеності.

Самодисципліна як стійка особистісна риса формується через необхідність дотримання тренувального режиму, виконання комплексу вправ, правильного харчування та режиму відпочинку; постійне слідування правилам стимулює розвиток внутрішньої організації та контролю імпульсивної поведінки. З фізіологічної точки зору це пов'язано із розвитком нейронних мереж, відповідальної саморегуляції поведінки.

Впевненість у власних силах є наслідком накопичення позитивного досвіду успішного подолання фізичних випробувань і фіксується у вигляді стабільних когнітивних схем самооцінки, які підвищують загальну психічну стійкість до стресових факторів. Систематичне виконання фізичних вправ сприяє формуванню в людини уявлення про себе як про суб'єкта, здатного долати труднощі й досягати мети, що особливо важливо в умовах війни, коли особливого значення набуває швидкість і ефективність особистісних рішень.

Витривалість як психофізична характеристика, розвивається через систематичне тренування енергетичних систем організму (аеробної і анаеробної), що забезпечує здатність організму тривалий час функціонувати в умовах дефіциту ресурсів без критичного зниження працездатності. У бойових умовах ця якість набуває особливого значення, оскільки дозволяє військовослужбовцю

виконувати завдання навіть за умов значного фізичного, емоційного та когнітивного навантаження [1, с. 237–239].

Особливу увагу слід приділити потенціалу фізичної культури у сфері патріотичного виховання. Вона є ефективним засобом формування у молоді національної самосвідомості, почуття гордості за свою країну, готовності до захисту її територіальної цілісності та культурної спадщини. У процесі фізичного виховання можна вирішувати не лише оздоровчі, але й ідеологічні завдання: від усвідомлення історичних кодів та символів до формування настанов щодо спільної відповідальності за майбутнє держави [3, с. 65–70]. Як стверджують вітчизняні педагоги, фізичне виховання, інтегроване з національно-патріотичними цінностями, має здатність глибоко впливати на становлення громадянської ідентичності та створення стійкої внутрішньої мотивації до служіння суспільству [4, с. 21].

У контексті розбудови національної безпеки важливо враховувати специфіку фізичної підготовки різних категорій населення, зокрема відмінності між системою фізичного виховання цивільних осіб та військовослужбовців у період дії особливих правових режимів. Як свідчать результати проведеного аналізу, фізичне виховання військовослужбовців вирізняється високим рівнем цільової функціональності, що реалізується через безперервну підготовку до виконання бойових завдань, зокрема розвиток витривалості, сили, швидкості, стійкості до екстремальних умов, а також бойово-прикладних навичок [5, с. 454].

На відміну від цього, фізичне виховання цивільного населення в умовах воєнного стану виконує переважно профілактично-оздоровчу та адаптивну функцію, воно спрямоване на підтримання базового рівня фізичної активності, зниження рівня тривожності, стабілізацію психоемоційного стану, збереження працездатності та соціальної адаптованості. Проте навіть у цій категорії посилюється вимога до підвищення мобілізаційної готовності, що вимагає модернізації змісту, методів і форм організації занять з фізичної культури в системі освіти, профтехосвіти, громадських ініціатив і резервної служби [6, с. 101].

Слід підкреслити, що структурна відмінність між фізичним вихованням військовослужбовців і цивільних полягає не лише в змісті рухової активності (наприклад, бойове плавання, лазіння, евакуація під навантаженням, біг з перешкодами тощо проти переважно циклічних або оздоровчих видів спорту), а й у частоті занять, рівні навантаження, вимогах до фізіологічної витривалості та психологічної адаптації [7, с. 82]. Ці особливості мають бути враховані під час розроблення цільових державних програм із підготовки військового резерву, організації фізичного виховання в закладах вищої освіти, а також формування інституційної інфраструктури на місцевому рівні.

У зв'язку з цим перспективним щодо вдосконалення безпекової політики у сфері фізичної і спортивної підготовки є диференційований підхід до нормативного регулювання програм фізичної активності для військових і цивільних. Такий підхід передбачає насамперед формування окремих державних стандартів фізичного виховання, адаптованих до умов особливого періоду, які мають враховувати специфіку завдань мобілізаційної готовності населення та особливості служби у підрозділах Збройних сил України, сил територіальної оборони й добровольчих формуваннях. Диференційовані стандартів мають ґрунтуватися на принципах достатності фізичної готовності для виконання визначених обов'язків оборонного характеру та відповідності фізичних нормативів для різних за віком, станом здоров'я та професійною орієнтацією категорій населення.

З метою законодавчого забезпечення такого підходу, на нашу думку, доцільно внести зміни до Закону України «Про фізичну культуру і спорт», доповнивши його новою статтею 30¹ «Фізична підготовка громадян у сфері національної безпеки», де визначити обов'язковість проходження громадянами України базового курсу військово-спортивної підготовки в мирний час в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, з метою створення підготовленого мобілізаційного резерву.

Також необхідно внести зміни до Закону України «Про основи національного спротиву», доповнивши його новою статтею *** «Фізична підготовка громадян до участі в заходах національного спротиву», якою встановити обов'язок громадян, які досягли 18-річного віку та не перебувають на військовій службі, пройти базову військово-спортивну підготовку за державними програмами в закладах освіти, центрах національного спротиву або інших уповноважених установах.

Для ефективної реалізації таких завдань, на нашу думку, слід створити на базі обласних центрів національного спротиву мережу міжвідомчих тренувальних центрів для фізичної, тактичної і професійно-прикладної підготовки цивільного населення. Діяльність цих центрів має здійснюватися в постійній координації Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства молоді та спорту України, що забезпечить комплексність і уніфікованість вимог до фізичної підготовки. Зокрема, необхідно затвердити єдині навчальні програми, організувати систематичні заняття з основ фізичної витривалості, стрілецької підготовки, тактичної медицини, основ розгортання інженерних укріплень, марш-кидків і забезпечити участь у них досвідчених ін-

структурів, зокрема з числа ветеранів бойових дій. Окрім того, такі центри повинні мати належне матеріально-технічне забезпечення, відповідне оснащення (смуги перешкод, мобільні тренувальні комплекси, спортивний інвентар тощо) та навчальні матеріали для відпрацювання тактичних дій і набуття базових навичок виживання.

Водночас важливим, на нашу думку, є запровадження стандартів фізичної підготовки для освітніх закладів усіх рівнів (від загальної середньої освіти до фахової передвищої), розроблення відповідних методичних рекомендацій, які повинні передбачати обов'язкове включення елементів базової військово-спортивної підготовки до навчальних програм, проведення систематичних занять із загальної фізичної підготовки підвищеного рівня, організацію навчально-польових зборів для учнів старших класів і студентів, а також інтеграцію спеціальних розділів із питань фізичної витривалості, першої домедичної допомоги, орієнтування на місцевості, роботи у команді в стресових умовах. Така реформа сфери фізичної культури та національно-патріотичного виховання сприятиме формуванню у молоді фізичних, психологічних та моральних якостей, необхідних для протистояння загрозам безпеці держави.

Особливе значення фізична культура набуває в контексті медико-соціальної реабілітації осіб, які отримали поранення або втратили кінцівки внаслідок бойових дій. У цьому вимірі лікувальна фізична культура (зокрема відновлювальна гімнастика, адаптивні комплекси вправ, ортопедичне тренування тощо) є не лише засобом відновлення фізичної функціональності організму, а й інструментом збереження психоемоційної стабільності, формування мотивації до активного життя та соціальної інтеграції. Фізична активність під час посттравматичної реабілітації сприяє прискоренню адаптації до нових фізичних умов, відновленню моторики, покращенню кардіо-респіраторних функцій та зниженню ризиків вторинних ускладнень. З огляду на це, *реабілітаційні напрями фізичної культури мають бути інтегровані до системи національної безпеки задля підтримання функціональної стійкості держави в умовах війни.*

В цих умовах також виникає об'єктивна потреба в нормативному закріпленні ролі фізичної культури в національній системі реабілітації як одного з елементів забезпечення функціональної стійкості держави під час тривалого воєнного навантаження. Ідеться про розроблення державних і муніципальних програм післятравматичної реадaptaції із визначенням фізичних тренувань як обов'язкового компонента комплексної допомоги постраждалим. Також необхідним є розширення мережі реабілітаційних центрів із належною інфраструктурою для реалізації програм фізичної реабілітації на всіх рівнях територіальної організації.

Наукове обґрунтування інтеграції фізичної культури в систему реабілітації базується на положеннях Конституції України про охорону здоров'я та права на реабілітацію постраждалих осіб, на нормах Закону України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я» [8] та державних стратегіях національної стійкості. Фізична активність визнана однією з ключових складових комплексної реабілітації, що сприяє відновленню фізичних функцій, психоемоційної рівноваги та соціальної адаптації осіб із втратою функціональних можливостей.

З урахуванням зазначеного до Закону України «Про фізичну культуру і спорт» доцільно, на нашу думку, внести доповнення у вигляді окремої Статті ***

«Фізична культура в системі реабілітації осіб, постраждалих унаслідок збройних конфліктів».

«Фізична культура є складовою частиною комплексної медико-соціальної реабілітації осіб, які зазнали поранень, травм чи інших ушкоджень здоров'я внаслідок воєнних дій.

Реалізація заходів фізичної реабілітації здійснюється через державні, регіональні та місцеві програми, що передбачають організацію фізичних тренувань, запровадження лікувальної та адаптивної фізичної культури, проведення спортивно-реабілітаційних заходів.

Кабінет Міністрів України встановлює порядок розроблення й виконання програм фізичної реабілітації, визначає вимоги до інфраструктури реабілітаційних центрів та до кваліфікації фахівців у сфері лікувальної фізичної культури та ерготерапії».

З метою забезпечення доступності реабілітаційних послуг фізичного спрямування на місцевому рівні обґрунтовується необхідність визначення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9] окремої компетенції органів місцевого самоврядування щодо організації заходів із фізичної реабілітації громадян, що має бути закріплена шляхом доповнення **статті *** «Повноваження в галузі охорони здоров'я»** новим пунктом такого змісту:

«Організація та сприяння розвитку реабілітаційних заходів із використанням засобів фізичної культури для осіб, постраждалих унаслідок збройних конфліктів, створення умов для їх фізичної реадaptaції та соціальної інтеграції».

Підготовка фахівців із фізичної реабілітації повинна бути складовою освітньої політики держави. Мають бути встановлені відповідні кваліфікаційні стандарти, розроблені навчальні програми

для спеціальностей «фізична терапія», «лікувальна фізкультура», «ерготерапія», у яких повинні бути враховані особливості травмувань, отриманих в умовах бойових дій, специфіка роботи з різними категоріями постраждалих, зокрема з особами з комплексними ураженнями.

Фізичну реабілітацію в системі національної безпеки слід розглядати як частину забезпечення людського потенціалу, необхідного для відновлення економіки, підтримання обороноздатності та розвитку суспільства в постконфліктний період. Її віднесення до елементів критичної інфраструктури держави виправдане з огляду на міжнародні підходи до забезпечення національної стійкості та відповідно до безпосередньої залежності обороноздатності держави від рівня фізичної та психологічної реабілітації її громадян.

Підводячи проміжний **висновок**, маємо зазначити, що з позиції публічного адміністрування, фізичну культуру в умовах особливого періоду слід розглядати як ключовий об'єкт державної політики, що потребує цілісного, науково обґрунтованого управління з боку держави. При цьому, на нашу думку, доцільно запровадити багаторівневу модель реалізації повноважень: національний рівень – у частині стратегічного регулювання, гарантування прав громадян на заняття фізичною культурою та спортом, формування відповідної правової бази; місцевий рівень – через механізми делегування повноважень органам місцевого самоврядування для реалізації територіальних програм розвитку, створення інфраструктури, кадрового забезпечення, організації спортивно-масових заходів [10, с. 116].

Саме тому ця сфера повинна мати чітко визначений правовий статус як сегмент критичної інфраструктури в умовах особливого періоду, що передбачає:

- унормування права громадян на фізичну активність як базового елементу загального права на здоров'я;
- розширення юридичних підстав для фінансування й програмного забезпечення фізкультурно-оздоровчих ініціатив;
- правову охорону освітньої, реабілітаційної, мобілізаційної складових фізичної культури;
- віднесення спортивно-патріотичних програм до системи правових механізмів забезпечення національної єдності та сталого розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Годзь В.О. Роль фізичної культури і спорту у патріотичному вихованні молоді. *Збірник наукових праць. Полтава: ПНПУ імені В.Г. Короленка, 2014. С. 237–239. URL: <http://dspace.pnpu.edu.ua/bitstream/123456789/4364/1/Godz.pdf>.*
2. Оніщук Л.М. Особливості національно-патріотичного виховання студентської молоді засобами фізичної культури і спорту. *Фізична культура в університетській освіті: світова практика та сучасні тренди: мат. міжнар. наук.-практ. конф. 13 квітня 2023 року. Дніпро. С. 123–126.*
3. Завальнюк О. Фізична культура і спорт в структурі патріотичного виховання особистості. *Вища освіта України. № 1. 2015. С. 65–70.*
4. Тимчик М.В. Патріотичне виховання старших підлітків у процесі фізкультурно-масової роботи: автореф. дис. на здобуття наук. ст. к.п.н. : 13.00.07. Київ. 2011. 21 с.
5. Фізичне виховання військовослужбовців: навч. посіб. / М.Ф. Пічугін, Г.П. Грибан, В.М. Романчук [та ін.]; за ред. Г.П. Грибана. Житомир: ЖВІ НАУ, 2011. 820 с.
6. Мельник С.М., Радченко К.М., Куртов А.І., Яременко Ф.В. Фізичне виховання військових юристів: навчальний посібник. Харків: ВЮФ НЮУ, 2018. 130 с.
7. Каракуця А., Самсоненко Я., Матющенко С. Відмінність фізичного виховання у воєнний час військовослужбовців та цивільних осіб. *Фізична культура і спорт. Виклики сучасності: тези III наукової конференції (1–2 грудня 2023 р., м. Харків). Харків, 2023. С. 80–83.*
8. Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я: Закон України від 3 грудня 2020 року № 1053-IX. *Відомості Верховної Ради України. 2021. № 8. Ст. 59.*
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.*
10. Бугуйчук В.В., Макешина Ю.В. Спорт і особа в сучасній культурі України (теоретичний аспект). *Гуманітарний журнал. 2009. № 3–4 С. 113–118. URI: <https://core.ac.uk/download/pdf/48399394.pdf>.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.53>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБЕРЕЖЕННЯ КОНФІДЕНЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ ОБМІНУ ПОДАТКОВОЮ ІНФОРМАЦІЄЮ З КОМПЕТЕНТНИМИ ОРГАНАМИ ІНОЗЕМНИХ КРАЇН

Хоменко Ю.В.,

аспірант юридичного факультету

Вищого навчального закладу «Національна академія управління»

Хоменко Ю.В. Забезпечення збереження конфіденційної інформації в адміністративно-правовому механізмі обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн.

Стаття присвячена дослідженню проблеми забезпечення збереження конфіденційної інформації в адміністративно-правовому механізмі обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн.

Визначено, що міжнародно-правові акти надають суттєвого значення проблемі захисту податкової інформації в процесах її обміну. Також конфіденційність податкової інформації визначена й безпосередньо внутрішнім законодавством. Констатовано, що податкова інформація, яка є предметом обміну з компетентними органами іноземних країн, є конфіденційною. Через це адміністративно-правовий механізм обміну такою інформацією з компетентними органами іноземних країн повинен передбачати одним з своїх завдань забезпечення дотримання такої конфіденційності.

Зроблено висновок, що забезпечення конфіденційності інформації, яка передається в межах механізмів обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн, має декілька напрямів, а саме: 1) забезпечення конфіденційності податкової інформації, отриманої податковими органами України від компетентних органів іноземних країн в межах відповідних механізмів обміну; 2) забезпечення конфіденційності податкової інформації, яка потенційно може запитуватися компетентними органами інших країн в межах відповідних механізмів обміну податковою інформацією, але щодо якої є підстави для відмови у її наданні. Досліджено детально ці напрями.

Зроблено висновок, що міжнародні механізми обміну податковою інформацією захищають окрему податкову інформацію, зокрема, комерційну таємницю. Така інформація в межах цих механізмів взагалі не підлягає передачі на запит компетентних органів іноземних країн. Податковому органу інколи самостійно досить важко визначити, чи містить податкова інформація комерційну таємницю та чи є можливість її передачі компетентному органу іноземної країни на її запит. Запропоновано встановити обов'язок компетентного податкового органу України повідомити платника податків про надходження до нього запиту компетентного органу іноземної держави про надання податкової інформації щодо нього та встановити право такого платника оспорити передачу тієї чи іншої податкової інформації компетентним органам іноземних країн у разі наявності у ній комерційної таємниці.

За наслідками дослідження запропоновано внести зміни до чинного законодавства.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, податкова інформація, обмін податковою інформацією, конфіденційність, адміністративна допомога в податкових справах, платник податку, права платника податку, міжнародно-правові акти, іноземні країни.

Homenko Y.V. Ensuring the preservation of confidential information in the administrative and legal mechanism for the exchange of tax information with the competent authorities of foreign countries.

The article is devoted to the study of the problem of ensuring the preservation of confidential information in the administrative and legal mechanism of exchange of tax information with the competent authorities of foreign countries.

It is determined that international legal acts attach significant importance to the issue of protection of tax information in the process of its exchange. Also, the confidentiality of tax information is defined directly by domestic legislation. It is stated that tax information which is the subject of exchange with the competent authorities of foreign countries is confidential. For this reason, the administrative and legal mechanism for exchanging such information with the competent authorities of foreign countries should include one of its tasks of ensuring compliance with such confidentiality.

It is concluded that ensuring confidentiality of information transmitted within the framework of tax information exchange mechanisms with the competent authorities of foreign countries has several areas, namely: 1) ensuring the confidentiality of tax information received by the tax authorities of Ukraine from the competent authorities of foreign countries within the framework of the relevant exchange mechanisms; 2) ensuring the confidentiality of tax information which may potentially be requested by the competent authorities of other countries within the framework of the relevant tax information exchange mechanisms, but for which there are grounds for refusal to provide it. These areas are analyzed in detail.

The author concludes that international tax information exchange mechanisms protect certain tax information, in particular, trade secrets. Such information under these mechanisms is generally not subject to transfer at the request of the competent authorities of foreign countries. It is sometimes difficult for a tax authority to determine on its own whether tax information contains a trade secret and whether it can be transferred to the competent authority of a foreign country upon its request. The author proposes to establish the obligation of the competent tax authority of Ukraine to notify the taxpayer of receipt of a request from the competent authority of a foreign country to provide tax information regarding it and to establish the right of such a taxpayer to challenge the transfer of certain tax information to the competent authorities of foreign countries if it contains a trade secret.

Based on the results of the study, it is proposed to amend the current legislation.

Key words: administrative and legal mechanism, tax information, exchange of tax information, confidentiality, administrative assistance in tax matters, taxpayer, taxpayer rights, international legal acts, foreign countries.

Постановка проблеми. Міжнародно-правові документи надають суттєвого значення проблемі захисту конфіденційності інформації в процесах обміну податковою інформацією. Це вимагає чіткого виконання цих міжнародно-правових документів в адміністративній практиці. Таким чином, одним з завдань адміністративно-правового механізму обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн є завдання з забезпечення захисту у цьому механізмі конфіденційності різного роду інформації, яка підлягає захисту згідно з внутрішнім та міжнародним законодавством. Увесь цей механізм повинен сприяти виконанню цього завдання.

Аналіз сучасних досліджень і публікацій. Окремі питання адміністративно-правового механізму загалом та забезпечення збереження конфіденційної інформації в межах адміністративно-правового механізму обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн, зокрема, досліджувало багато науковців, а саме такі як Алфьоров С.М., Безпалова О.І., Волкова І.І., Герасименко Н.М., Голосніченко І.П., Гончарук С.Т., Дмитренко Е.С., Іваницька О.М., Камішнікова Е.В., Коломоєць Т.О., Коссе Д.Д., Легета І.В., Лекарь С.І., Мандзюк О.А., Олійник Я.В., Остапенко О.І., Пашинський В.Й., Стеценко С.Г., Тарахонич Т.І., Тильчик В.В., Чухраєва Н.М., Шатерніков М.І. та інші. Однак, безпосередньо питання забезпечення збереження конфіденційної інформації в межах адміністративно-правового механізму обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн комплексно у правовій науці ще не досліджувалося.

Мета дослідження, таким чином, полягає у визначенні особливостей забезпечення збереження конфіденційної інформації в межах адміністративно-правового механізму обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн.

Виклад основного матеріалу. На проблематиці захисту такої інформації у відповідних механізмах неодноразово зверталася увага у науці [1, с. 10–13; 2, с. 877–978]. Міжнародно-правові акти, поміж тим, надають суттєвого значення проблемі захисту конфіденційності інформації в процесах обміну податковою інформацією.

Так, ст. 5 «Обмін інформацією на прохання» Конвенції про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах зі змінами, внесеними Протоколом про внесення змін і доповнень до Конвенції про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах від 27.05.2010, визначає, що на прохання запитуючої держави запитувана держава надає запитуючій державі будь-яку інформацію, що згадується у статті 4 Конвенції та стосується конкретних осіб чи операцій. При цьому, Преамбула Конвенції визначає, що Держави – члени Ради Європи та країни-члени Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), які підписали цю Конвенцію, домовилися про її зміст, будучи впевненими в тому, що держави повинні здійснювати заходи чи надавати інформацію тільки відповідно до їхніх внутрішньодержавних права та практики, звертаючи увагу на необхідність захисту конфіденційності інформації та беручи до уваги міжнародні документи про захист особистого життя й про потоки персональних даних.

Крім того, пунктом 1 статті 22 «Таємність» Конвенції прямо визначено, що з будь-якою інформацією, отриманою Стороною згідно із Конвенцією, поведуться як з таємною. Така інформація

захищається так само, як інформація, отримана відповідно до внутрішнього законодавства цієї Сторони, настільки, наскільки це є необхідним для забезпечення необхідного рівня захисту особових даних, відповідно до гарантій, які можуть зазначатися Стороною, яка надає інформацію, та які вимагаються відповідно до її внутрішнього законодавства. Пункт 2 ст. 22 Конвенції також передбачає, що така інформація в будь-якому разі розголошується лише особам або органам (зокрема, судам та адміністративним чи наглядовим органам), які причетні до оцінки, збору або стягнення податків цієї Сторони, до здійснення виконавчих заходів або кримінального переслідування стосовно податків цієї Сторони чи до прийняття рішень за апеляціями стосовно податків цієї Сторони, чи до нагляду за зазначеним вище. Ця інформація може використовуватися лише особами чи органами, зазначеними вище, і тільки для цих цілей. Незважаючи на положення пункту 1 статті 22 Конвенції, вони можуть розголошувати її під час відкритого судового розгляду або в судових рішеннях, які стосуються таких податків.

Таким чином, з положень Конвенції про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах вбачає спрямованість її, зокрема, на захист таємниці податкової інформації, яка підлягає обміну.

Чи не найбільш суттєві ризики збереження конфіденційності виникають при здійсненні автоматичного обміну податковою інформацією, при якому передаються значні масиви податкової інформації, які зачіпають права та інтереси значної кількості осіб. При цьому також саме при автоматичному обміні інформацією така інформація передається автоматично та не підлягає індивідуальному аналізу з боку компетентних органів країн, між якими здійснюється такий обмін, що підвищує ризики розголошення охоронюваної законом таємниці. У зв'язку з цим, міжнародні документи, що врегульовують цей вид обміну, також досить багато уваги приділяють захисту конфіденційності податкової інформації. При цьому, існують суттєві особливості в питаннях такого захисту залежно від змісту тієї чи іншої угоди, в межах якої відбувається такий автоматичний обмін податковою інформацією [3, с. 105–110].

Так, зокрема, розділ 5 «Конфіденційність та гарантії захисту даних» Багатосторонньої угоди компетентних органів про автоматичний обмін інформацією про фінансові рахунки (Багатосторонньої угоди CRS) від 29.10.2014, яка фактично була прийнята в розвиток зазначеної вище Конвенції про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах, визначає, що уся інформація, якою обмінюються, підпадає під правила конфіденційності та інші гарантії, передбачені Конвенцією, включаючи положення, які обмежують використання переданої інформації в тій мірі, в якій це необхідно для гарантування необхідного рівня захисту персональних даних відповідно до гарантій, які можуть бути визначені Компетентним Органом, що передає інформацію, згідно із його внутрішнім законодавством та про що зазначається у Додатку С. Компетентний Орган буде невідкладно повідомляти Секретаріат Координуючого Органу щодо будь-якого порушення конфіденційності або невиконання гарантій, а також про будь-які санкції та заходи, які були в подальшому застосовані для виправлення ситуації. Секретаріат Координуючого Органу буде інформувати усі Компетентні Органи, щодо яких ця Угода почала діяти з першим згаданим Компетентним Органом.

Конфіденційність забезпечується й різними практиками, які напрацьовуються в межах ОЕСР. Так, у спеціально підготовленому звіті «Зберігаємо безпеку: Посібник ОЕСР із захисту конфіденційності інформації, яка обмінюється в податкових цілях» (Keeping It Safe: The OECD Guide on the Protection of Confidentiality of Information Exchanged for Tax Purposes) від 23.07.2012 визначаються правові межі захисту конфіденційності податкової інформації, яка підлягає обміну, адміністративна політика та адміністративна практика захисту конфіденційності, наводяться як приклади найкращі методи, що пов'язані з конфіденційністю та втілені у різних країнах, надано практичні рекомендації щодо того, як забезпечити належний рівень захисту. Водночас також вказується на те, що різні податкові адміністрації можуть розробляти власні підходи до гарантування ефективного захисту конфіденційності [4].

Конфіденційність податкової інформації, що передається в межах механізмів обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн визначається і двосторонніми договорами про уникнення подвійного оподаткування.

Так, наприклад, ст.24 «Обмін інформацією» Конвенції між Урядом України і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи від 08.11.2012 передбачає, що компетентні органи Договірних Держав обмінюються інформацією, необхідною для виконання положень цієї Конвенції або національних законодавств, що стосуються податків будь-якого виду та визначення, що стягуються від імені Договірних Держав або їхніх адміністративно-територіальних одиниць чи місцевих органів влади настільки, наскільки оподаткування не суперечить цій Конвенції. При цьому, будь-яка інформація, одержана Договірною Державою, вважається конфіденційною так само, як й інформація, одержана відповідно до внутрішнього законодавства цієї Держави, і розкривається лише особам чи органам влади (у

тому числі судам та адміністративним органам), зайнятим оцінкою чи збором, примусовим стягненням або судовим переслідуванням, або розглядом апеляцій стосовно податків, зазначених у пункті 1 цієї статті, або наглядом за наведеним вище. Такі особи чи органи використовують інформацію лише із цією метою. Вони можуть розкривати інформацію в ході відкритого судового засідання або в судових рішеннях. Зауважимо, що аналогічні цьому міжнародному договору положення містять й інші міжнародні договори про уникнення подвійного оподаткування за участі України.

Таким чином, узагальнюючи наведене, бачимо, що конфіденційність посідає наріжне місце в міжнародно-правових положеннях щодо обміну податковою інформацією. Наведені положення міжнародних договорів реалізуються і у внутрішніх правовідносинах України як внутрішнє законодавство, маючи навіть пріоритет перед ним. Так, ст.19 Закону України «Про міжнародні договори України» передбачає, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору.

Крім того, конфіденційність податкової інформації визначена й безпосередньо внутрішнім законодавством.

Статтю 20 Закону України «Про інформацію» визначено, що за порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом. Відповідно до ст.21 Закону «Про інформацію» інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація.

Не дивлячи на те, що правовий режим податкової інформації на предмет її конфіденційності чітко не визначено внутрішнім законодавством, окремі положення щодо конфіденційності містить Податковий кодекс України. Такими положеннями, зокрема, є такі: 1) платник податків має право на нерозголошення контролюючим органом (посадовими особами) відомостей про такого платника без його письмової згоди та відомостей, що становлять конфіденційну інформацію, державну, комерційну чи банківську таємницю та стали відомі під час виконання посадовими особами службових обов'язків, крім випадків, коли це прямо передбачено законами (п.п. 17.1.9 ПКУ); посадові та службові особи контролюючих органів зобов'язані не допускати розголошення інформації з обмеженим доступом, що одержується, використовується, зберігається під час реалізації функцій, покладених на контролюючі органи (п.п. 21.1.6 ПКУ); документи, що містять комерційну таємницю або є конфіденційними, передаються окремо із зазначенням посадової (службової) особи, що їх отримала. Передача таких документів для їх огляду, вивчення і їх повернення оформляються актом у довільній формі, який підписують посадова (службова) особа контролюючого органу та платник податків (його представник) (п. 85.3 ПКУ).

Виходячи з наведеного, можна констатувати, що податкова інформація, яка є предметом обміну з компетентними органами іноземних країн, є конфіденційною, вона підлягає захисту згідно з внутрішнім та міжнародним законодавством, а відтак, адміністративно-правовий механізм обміну такою інформацією з компетентними органами іноземних країн в силу важливості положень про конфіденційність повинен передбачати одним з своїх завдань забезпечення дотримання такої конфіденційності.

На наш погляд, забезпечення конфіденційності інформації, яка передається в межах механізмів обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн, має декілька напрямів, а саме: 1) забезпечення конфіденційності податкової інформації, отриманої податковими органами України від компетентних органів іноземних країн в межах відповідних механізмів обміну; 2) забезпечення конфіденційності податкової інформації, яка потенційно може запитуватися компетентними органами інших країн в межах відповідних механізмів обміну податковою інформацією, але щодо якої є підстави для відмови у її наданні. Розглянемо більш детально ці напрями.

1) забезпечення конфіденційності податкової інформації, отриманої податковими органами України від компетентних органів іноземних країн в межах відповідних механізмів обміну. У цьому випадку Україна є запитуючою державою, тобто тією стороною, яка звертається з проханням про надання податкової інформації. Особливістю забезпечення конфіденційності податкової інформації, отриманої податковими органами України від компетентних органів іноземних країн, полягає в дотримання вимог, насамперед, міжнародного законодавства, у внутрішніх адміністративних процедурах її отримання та використання. Ці процедури обов'язково повинні містити чинники, які б запобігали незаконному розголошенню цієї інформації всупереч положенням міжнародних договорів, а відтак, і порушення Україною своїх міжнародних зобов'язань.

У вже згадуваному вище звіті «Зберігаємо безпеку: Посібник ОЕСР із захисту конфіденційності інформації, яка обмінюється в податкових цілях» міститься чимало рекомендацій щодо вжиття низки заходів, які країни мусять вжити задля поліпшення нормативної бази, яка врегульовує відповідне питання, та поліпшення адміністративної практики щодо захисту конфіденційності.

Зокрема, рекомендації у сфері поліпшення нормативної бази, передбачають, що: країни повинні забезпечити, щоб інструменти, які дозволяють обмін податковою інформацією, прямо вимагали дотримання конфіденційності такої інформації; країни повинні мати законодавство, яке гарантує, що інформація, якою обмінюється в межах податкової угоди або іншого механізму обміну інформацією, буде вважатися конфіденційною відповідно до їхніх договірних зобов'язань; внутрішнє законодавство (наприклад, про свободу інформації або доступ до інформації) не повинно вимагати або дозволяти оприлюднення інформації, отриманої в межах податкової угоди або іншого механізму обміну інформацією, у спосіб, що не відповідає зобов'язанням щодо конфіденційності, передбаченим цим механізмом; повинні існувати достатні санкції за порушення зобов'язань щодо конфіденційності, щоб запобігти такій поведінці.

Рекомендації у сфері адміністративної політики та практики захисту конфіденційності, зокрема, визначають, що: на вищому рівні податкової адміністрації повинні бути розроблені, регулярно переглядатися та затверджуватися комплексні політики та процедури щодо конфіденційності податкової інформації. Має бути чітко визначено, хто в адміністрації відповідає за реалізацію цієї політики; повинна бути проведена перевірка біографічних даних усіх осіб, які матимуть доступ до конфіденційної інформації; трудовий договір/контракт повинен містити положення, що стосуються зобов'язань працівника щодо конфіденційності податкової інформації; приміщення або зони в цих приміщеннях, які містять конфіденційну податкову інформацію, повинні бути захищеними та недоступними для сторонніх осіб; документи, що містять конфіденційну інформацію (як паперові, так і електронні), зберігаються, розповсюджуються, отримують доступ до них або знищуються, у безпечний спосіб, щоб гарантувати збереження конфіденційності документів; повинні бути розроблені політики та процедури для управління несанкціонованим розкриттям конфіденційної інформації. Якщо відбувається несанкціоноване розголошення, необхідно провести розслідування та підготувати повний звіт з рекомендаціями. Рекомендації, наведені в звіті, повинні забезпечити високий ступінь впевненості в тому, що зміни, які будуть впроваджені, гарантують, що подібні порушення не відбуватимуться в майбутньому. Санкції, передбачені національним законодавством, повинні бути застосовані до особи або осіб, відповідальних за порушення, таким чином, щоб запобігти виникненню порушень у майбутньому; податковій адміністрації повинні забезпечити, щоб інформація, надіслана компетентним органом в електронному вигляді або поштою, передавалася безпечно, а в випадку електронної передачі – з відповідним рівнем шифрування; всі вхідні запити на інформацію та вся отримана інформація повинні зберігатися в безпечному місці. Доступ до неї має бути суворо контрольованим і за принципом службової необхідності. Якщо використовується ІТ-система, доступ повинен бути за індивідуальним логіном та паролем. Система повинна залишати електронні сліди, які дозволять ідентифікувати співробітників податкової, які отримують доступ до файлів. Якщо інформація зберігається в паперовому форматі, вона повинна бути розміщена в замкненій шафі з обмеженим доступом; компетентні органи повинні вживати заходів обережності при зберіганні або надсиланні конфіденційної інформації іншим особам в межах податкової адміністрації. Слід надсилати лише необхідну інформацію і чітко ідентифікувати її як інформацію, отриману від договірного партнера, зазначаючи, що існують обмеження на її використання та розголошення.

В аспекті особливостей забезпечення конфіденційності податкової інформації, отриманої податковими органами України від компетентних органів іноземних країн в межах відповідних механізмів обміну, слід звернути увагу на те, що механізми приєднання країн до Багатосторонньої угоди компетентних органів про автоматичний обмін інформацією про фінансові рахунки (Багатостороння угода CRS) передбачають обов'язкове попереднє проходження оцінювання щодо дотримання конфіденційності та захисту інформації для цілей автоматичного обміну інформацією, яке провидить Глобальний форум ОЕСР [5, с. 107]. Для його проходження країна зазвичай на виконання різного роду рекомендацій повинна вжити низку заходів, спрямованих на поліпшення нормативної бази, яка врегульовує відповідне питання, та поліпшення адміністративної практики щодо захисту конфіденційності.

Україна як потенційний учасник цієї Угоди починаючи з 2019 року пройшла відповідне оцінювання, яке проходило в кілька етапів та фінальний етап якого відбувався з 11 по 14 грудня 2023 року. Особливу увагу в процесі оцінювання було приділено процесам обміну інформацією, захисту конфіденційності, управління ризиками, питанням логічного та фізичного контролю доступу, підходів до забезпечення кібербезпеки тощо. 26.06.2024 року Державна податкова служба як компетентний орган України отримала схвалений Глобальним Форумом ОЕСР Звіт щодо зрілості системи

управління інформаційною безпекою в Україні за результатами проходження відповідного оцінювання [6]. Таким чином, загалом можна стверджувати, що Україна в межах адміністративно-правового механізму обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн реалізувала необхідні вимоги до забезпечення конфіденційності отримуваної податкової інформації. В той же час, варто було б звернути увагу й на таке.

Так, на даний час набуває поширення практика, при якій окремі платники податків через адвокатів в межах реалізації останніми наявних у них прав, визначених Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», намагаються отримати наявну у податкових органах України податкову інформацію, яка була отримана й від компетентних органів іноземних країн на відповідний запит податкового органу України. Зокрема, у таких адвокатських запитах викладається вимога надання копій спеціальних запитів про отримання податкової інформації, направлених податковим органом України до компетентних органів іноземних країн, а також копій отриманих відповідей від компетентних органів інших країн у межах обміну податковою інформацією.

Вважаємо, що можливість отримання такої інформації адвокатом за адвокатським запитом виглядає дискусійною.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 24 Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» адвокатський запит – це письмове звернення адвоката до органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, громадських об'єднань про надання інформації, копій документів, необхідних адвокату для надання правничої допомоги клієнту.

Однак, згідно з ч. 2 цієї ж статті Закону орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, керівники підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, яким направлено адвокатський запит, зобов'язані не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту надати адвокату відповідну інформацію, копії документів, **крім інформації з обмеженим доступом і копій документів, в яких міститься інформація з обмеженим доступом** (виділено нами Ю.Х.)

Таким чином, оскільки згідно з міжнародно-правовими актами інформація, отримана податковими органами в межах механізму обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн, є конфіденційною та можливості її розголошення визначається цими міжнародними актами, які, зазвичай, не передбачають можливості надання її на адвокатський запит, надання такої інформації на адвокатський запит повинне здійснюватися з урахуванням вимог міжнародних актів.

2) забезпечення конфіденційності податкової інформації, яка потенційно може запитуватися компетентними органами інших країн в межах відповідних механізмів обміну податковою інформацією, але щодо якої є підстави для відмови у її наданні. У цьому випадку Україна є запитуваною державою, тобто тією стороною, до якої звернено прохання про надання податкової інформації.

Серед усього масиву податкової інформації, яка охороняється законом та на яку поширюється режим конфіденційності, є й та, яка досить часто не може бути надана в межах механізмів обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн. Відтак, на відміну від попереднього напрямку, зазначений напрям спрямований на забезпечення конфіденційності цієї податкової інформації, яка вже міститься в Україні, та щодо якої можуть вбачатися підстави для надання її в межах відповідних механізмів обміну податковою інформацією в інші країни.

Варто зауважити, що міжнародні акти, які визначають особливості обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн передбачають винятки з загального правила про обов'язок держав здійснювати обмін податковою інформацією з компетентними органами інших держав.

Так, зокрема, ст. 21 Конвенції про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах від 27.05.2010 визначає, що ніщо в цій Конвенції не зашкоджує правам і гарантіям, які забезпечуються особам законодавством або адміністративною практикою запитуваної держави. За винятком статті 14, положення цієї Конвенції не тлумачаться як такі, що покладають на запитувану державу зобов'язання: с) надавати інформацію, яка не може бути отримана відповідно до її законодавства чи адміністративної практики або законодавства чи адміністративної практики запитуваної держави; d) надавати інформацію, яка може розкрити будь-яку торгіву, підприємницьку, промислову, комерційну чи професійну таємницю або торговий процес чи інформацію, розголошення яких може порушувати громадський порядок (*ordre public*) чи суперечити її першорядним інтересам.

Таким чином, серед усього масиву податкової інформації, яка охороняється законом та на яку поширюється режим конфіденційності, є й та, яка, зокрема, й згідно з зазначеними міжнародно-правовими положеннями не може бути надана в межах обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн. Такою інформацією, насамперед, є інформація, яка містить

комерційну таємницю та яка, на відміну від банківської таємниці, підлягає захисту відповідно до зазначених міжнародно-правових документів.

Комерційна таємниця захищає компанії окремих країн, винаходи цих компаній та й загалом їх інвестиції. Цим самим, посилюється економічна конкуренція.

Згідно зі ст. 16 «Свобода підприємництва» Хартії основних прав Європейського Союзу від 2000 року забезпечується свобода підприємництва у відповідності до права Союзу та національного законодавства і практики. При цьому, у практиці комерційна таємниця розглядається як частина свободи ведення бізнесу та захищена як (інтелектуальна) власність. В той же час, на відміну від захисту комерційної таємниці, банківська таємниця не захищена міжнародними актами з обміну податковою інформацією. Банківська таємниця не є похідною від підприємницької свободи, а призначена для того, щоб запобігти оподаткуванню доходу (який був зароблений під захистом цих свобод). Хоча можливість зберігати дохід від своєї роботи може бути частиною свободи ведення бізнесу, ця свобода не повинна перешкоджати оцінці, необхідної для виконання податкових зобов'язань. У будь-якому випадку, полегшуючи податкове шахрайство та ухилення від сплати податків і стимулюючи інвестиції в країнах, де діє банківська таємниця, ці режими секретності перешкоджають чесній конкуренції та функціонуванню внутрішнього ринку [2, с. 877-878].

Таким чином, міжнародні механізми обміну податковою інформацією захищають окрему податкову інформацію, зокрема, яка містить комерційну таємницю. Така інформація в межах цих механізмів взагалі зазвичай не підлягає передачі на запит компетентних органів іноземних країн. Відтак, внутрішній адміністративно-правовий механізм повинен забезпечувати захист такої інформації. Перед наданням податкової інформації компетентним органам іноземних країн на їх запит податкові органи України повинні проаналізувати її на предмет наявності у ній тієї податкової інформації, яка не може бути передана компетентним органам іноземних країн, зокрема, на наявність у ній комерційної таємниці. При цьому, вбачається, що це завдання податкових органів є не з простих, що обумовлюється складною природою комерційної таємниці.

Так, при з'ясуванні сутності поняття комерційної таємниці в Україні слід виходити з її визначення у ст. 505 ЦК України, згідно з якою комерційною таємницею є інформація, яка є секретною в тому розумінні, що вона в цілому чи в певній формі та сукупності її складових є невідомою та не є легкодоступною для осіб, які звичайно мають справу з видом інформації, до якого вона належить, у зв'язку з цим має комерційну цінність та була предметом адекватних існуючим обставинам заходів щодо збереження її секретності, вжитих особою, яка законно контролює цю інформацію. 2. Комерційною таємницею можуть бути відомості технічного, організаційного, комерційного, виробничого та іншого характеру, за винятком тих, які відповідно до закону не можуть бути віднесені до комерційної таємниці.

У науці визначається, що комерційна таємниця має значущий вплив на економічний успіх підприємства і визначається декількома ключовими аспектами: 1) конкурентна перевага; 2) можливість монополізації; 3) збільшення прибутків; 4) створення бар'єрів для конкурентів; 5) повернення інвестицій та партнерів; 6) захист інновацій [7, с. 314]. Зазначені аспекти вказують, що кваліфікація інформації як комерційної таємниці вимагає аналізу значних її компонентів.

Слід зауважити, що адміністративно-правові механізми не містять якихось реєстрів комерційної таємниці. Її наявність зазвичай визначається самим власником цієї таємниці з урахуванням відповідних положень законодавства про комерційну таємницю та особливостей внутрішньої діяльності суб'єкта. При цьому, очевидно, що податковому органу досить важко самостійно визначити, чи містить та чи інша податкова інформація комерційну таємницю, а відтак і важко визначити можливість її передачі компетентному органу іноземної країни на її запит.

В той же час, варто також констатувати, що існуюче внутрішнє адміністративно-правове регулювання, яке забезпечує міжнародний обмін податковою інформацією, не містить механізмів захисту комерційної таємниці платника податків від необґрунтованої її передачі компетентним органам іноземної держави. Вважаємо, що виходом із цієї ситуації може бути встановлення обов'язку компетентного податкового органу України повідомити платника податків про надходження до нього запиту компетентного органу іноземної держави про надання податкової інформації щодо нього. Також варто встановити право такого платника оспорити передачу тієї чи іншої податкової інформації компетентним органам іноземних країн у разі наявності у ній комерційної таємниці або іншої таємниці, наявність якої перешкоджає її передачі згідно з міжнародно-правовими актами України.

Слід констатувати також недосконалість внутрішнього адміністративного законодавства, яке врегульовує внутрішні процедури обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн.

Так, на сьогодні внутрішні адміністративно-правові процедури із забезпечення обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн врегульовуються Порядком обмі-

ну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 16.04.2022 № 118. Однак, як вбачається з аналізу його змісту, він не містить жодних положень про захист конфіденційної інформації, яка передається в межах процедур обміну. Відтак, очевидно, що він не спрямовує податкові органи на необхідності чіткого дотримання у своїй діяльності положень міжнародно-правових актів щодо захисту інформації, яка є предметом обміну. При чому, це стосується як тієї інформації, яка отримується податковими органами України від компетентних органів іноземних країн, так і тієї інформації, яка надається податковими органами України на запит цих компетентних органів іноземних країн. Через це, на наш погляд, у практиці можуть траплятися випадки необґрунтованого розголошення податкової інформації.

Вважаємо, що розділ I «Загальні положення» Порядку обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 16.04.2022 № 118, можна було б доповнити п.11 такого змісту: «11. Органам ДПС при здійсненні діяльності з міжнародного обміну податковою інформацією слід неухильно дотримуватися у своїй діяльності положень міжнародно-правових актів щодо конфіденційності податкової інформації, яка є предметом міжнародного обміну. Розкриття такої інформації, зокрема, на запити платників податків, адвокатські чи інші запити, може здійснюватися лише з урахуванням змісту міжнародно-правових актів, які визначають підстави для розкриття такої інформації».

Висновки. Забезпечення конфіденційності інформації, яка передається в межах механізмів обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн, має декілька напрямів, а саме: 1) забезпечення конфіденційності податкової інформації, отриманої податковими органами України від компетентних органів іноземних країн в межах відповідних механізмів обміну; 2) забезпечення конфіденційності податкової інформації, яка потенційно може запитуватися компетентними органами інших країн в межах відповідних механізмів обміну податковою інформацією, але щодо якої є підстави для відмови у її наданні.

Розділ I Порядку обміну податковою інформацією з компетентними органами іноземних країн, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 16.04.2022 № 118, можна було б доповнити п.11 такого змісту: «11. Органам ДПС при здійсненні діяльності з міжнародного обміну податковою інформацією слід неухильно дотримуватися у своїй діяльності положень міжнародно-правових актів щодо конфіденційності податкової інформації, яка є предметом міжнародного обміну. Розкриття такої інформації, зокрема, на запити платників податків, адвокатські чи інші запити, може здійснюватися лише з урахуванням змісту міжнародно-правових актів, які визначають підстави для розкриття такої інформації».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Іваницька О.М. Міжнародне співробітництво у сфері протидії ухиленню від сплати податків та запровадження Загального стандарту звітності (CRS). *Фінанси України*. 2022. № 9. С. 7–21.
2. Камишникова Е.В. Ризики впровадження міжнародного стандарту автоматичного обміну податковою інформацією в Україні: правовий аспект. *Наукові перспективи*. 2024. №10 (52). С. 873–882.
3. Олійник Я.В., Чухраєва Н.М. Конфіденційність податкової інформації, що підлягає автоматичному обміну: імперативи забезпечення. *Фінанси України*. 2022. № 2. С. 99–116.
4. Keeping It Safe: The OECD Guide on the Protection of Confidentiality of Information Exchanged for Tax Purposes) від 23.07.2012. URL: <https://web-archivе.oecd.org/2014-03-13/206532-keeping-it-safe-report.pdf>.
5. Коссе Д.Д. Правове забезпечення автоматичного обміну податковою інформацією за стандартом CRS щодо податкових резидентів України. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2020. Вип. 54. С. 101–118.
6. ДПС отримала позитивну оцінку Глобального форуму ОЕСР щодо зрілості системи управління інформаційною безпекою <https://cvp.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/print-797456.html>.
7. Одовічена Я.А., Орловський О.Я. Комерційна таємниця. Як роботодавцю захистити свої секрети? *Науковий вісник Ужгородського університету*: серія: Право. 2023. Т. 1. Вип. 80. С. 312–318.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.54>

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАКТИЧНОЇ ПІДГОТОВКИ ЗДОБУВАЧІВ В КОНТЕКСТІ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Хохлова І.В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Хохлова І.В. Правове забезпечення практичної підготовки здобувачів в контексті чинного законодавства.

Вказується, в рамках сучасної системи вищої освіти практична підготовка студентів трансформується з допоміжного компонента навчання у базовий елемент освітнього процесу. Вона становить центральний фактор у формуванні інтегрованої моделі професійної підготовки, що синтезує академічні знання з практичним досвідом. Практика надає студентам змогу інтегруватися в професійне середовище, аналізувати його особливості, осмислити потреби ринку праці та нюанси обраного фаху. Цей процес забезпечує перетворення теоретичних концепцій у конкретні компетенції, надаючи освітньому процесу практико-орієнтованого та результативного характеру.

У даній статті досліджується ключове значення практичної підготовки здобувачів освіти як фундаментального елементу формування їхніх професійних компетентностей. Автор розглядає практику як важливу ланку між теоретичною базою, здобутою в академічному середовищі, та реальними умовами професійної діяльності, акцентуючи увагу на її ролі у трансформації знань у прикладні навички, що мають практичну цінність для майбутньої професії. Практична підготовка розглядається не лише як етап освітнього процесу, а як інструмент соціалізації, професійного самовизначення та адаптації до вимог сучасного ринку праці. Матеріал ґрунтується на комплексному аналізі освітніх стратегій, які передбачають системне впровадження практики в навчальний процес, із врахуванням соціально-культурного контексту, галузевих особливостей та очікувань роботодавців. Особлива увага приділяється нормативно-правовому забезпеченню організації практики, що є визначальним чинником її ефективності. У статті розглядаються положення Закону України «Про освіту», «Про вищу освіту», Кодексу законів про працю України, а також відповідні постанови Кабінету Міністрів України та накази Міністерства освіти і науки України, зокрема Положення про проведення практики студентів, затверджене наказом № 93 від 08.04.1993 року.

Здійснюється критичний аналіз змісту нормативних актів, їх узгодженості з реальними потребами учасників освітнього процесу, зокрема студентів, закладів освіти та роботодавців. Автор акцентує на необхідності оновлення нормативної бази відповідно до сучасних викликів, зокрема цифровізації, дуальної освіти та інтеграції з європейськими стандартами. Таким чином, анотація висвітлює комплексний підхід до вивчення практичної підготовки, обґрунтовує актуальність теми та підкреслює її наукову і прикладну значущість у контексті розвитку якісної професійної освіти в Україні.

Ключові слова: практична підготовка студентів; освітня практика; професійні компетентності; нормативно-правове регулювання; бази практики; якість освіти; професійна адаптація; компетентнісний підхід; правове забезпечення; дуальна освіта; трудові відносини.

Khokhlova I.V. Legal support for practical training of applicants in the context of current legislation.

It is indicated that within the framework of the modern system of higher education, practical training of students is transformed from an auxiliary component of training into a basic element of the educational process. It is a central factor in the formation of an integrated model of professional training that synthesizes academic knowledge with practical experience. Practice allows students to integrate into the professional environment, analyze its features, comprehend the needs of the labor market and the nuances of the chosen profession. This process ensures the transformation of theoretical concepts into specific competencies, giving the educational process a practice-oriented and effective nature.

This article explores the key importance of practical training of education seekers as a fundamental element in the formation of their professional competencies. The author considers practice as an important link between the theoretical base acquired in the academic environment and the real conditions

of professional activity, focusing on its role in the transformation of knowledge into applied skills that have practical value for the future profession. Practical training is considered not only as a stage of the educational process, but also as a tool for socialization, professional self-determination and adaptation to the requirements of the modern labor market. The material is based on a comprehensive analysis of educational strategies that provide for the systematic introduction of practice into the educational process, taking into account the socio-cultural context, industry characteristics and expectations of employers. Special attention is paid to the regulatory and legal support for the organization of practice, which is a determining factor in its effectiveness. The article examines the provisions of the Law of Ukraine "On Education", "On Higher Education", the Labor Code of Ukraine, as well as relevant resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine and orders of the Ministry of Education and Science of Ukraine, in particular the Regulation on Conducting Student Practice, approved by order No. 93 of 08.04.1993.

A critical analysis of the content of regulatory acts is carried out, their consistency with the real needs of participants in the educational process, in particular students, educational institutions and employers. The author emphasizes the need to update the regulatory framework in accordance with modern challenges, in particular digitalization, dual education and integration with European standards. Thus, the abstract highlights a comprehensive approach to the study of practical training, substantiates the relevance of the topic and emphasizes its scientific and applied significance in the context of the development of high-quality professional education in Ukraine.

Key words: practical training of students; educational practice; professional competencies; regulatory and legal regulation;; practice bases; quality of education; professional adaptation; competency-based approach; legal support; dual education; labor relations.

Постановка проблеми. У контексті сучасної системи вищої освіти практична підготовка студентів набуває статусу не просто додаткового етапу навчання, а фундаментального елементу освітнього процесу. Вона виступає ключовим чинником у створенні комплексної моделі професійної підготовки, що поєднує академічну теорію з реальним досвідом. Практика забезпечує студентам можливість зануритися у професійне середовище, спостерігати його динаміку, зрозуміти вимоги ринку праці та специфіку обраної спеціальності. Завдяки цьому відбувається трансформація абстрактних знань у практичні навички, що робить освітній процес прикладним та орієнтованим на результат.

У ході практичного навчання студенти не лише закріплюють набуті теоретичні знання, а й розвивають критичне мислення, вчаться працювати в команді, приймати відповідальні рішення та аналізувати професійні ситуації в реальному часі. Такий досвід сприяє формуванню у них професійної ідентичності, зміцненню впевненості у власних силах та мотивації до самореалізації. Таким чином, практична підготовка є не просто логічним продовженням аудиторного навчання, а потужним механізмом інтеграції знань, досвіду та професійної рефлексії. Саме вона формує базис для успішної адаптації молодих фахівців у професійному середовищі та забезпечує високу якість підготовки кадрів для сучасної економіки.

Метою статті є комплексний аналіз нормативно-правового забезпечення освітньої практики в Україні освіти, визначення ключових структурних елементів правового регулювання, а також виявлення актуальних тенденцій, проблем і перспектив розвитку системи практичної підготовки здобувачів освіти в контексті сучасних освітніх реформ.

Виклад основного матеріалу. Практична складова професійної підготовки є важливим етапом формування фахових компетентностей студентів. Саме вона забезпечує синтез теоретичних знань та реального досвіду, що в умовах сучасного ринку праці є вкрай необхідним. У контексті системи вищої освіти України питання організації та регламентації проходження практики регулюється цілою низкою законодавчих актів, які визначають її структуру, тривалість, порядок проведення, а також права і обов'язки студентів, закладів освіти та баз практики. У цьому контексті доцільно розглянути основні нормативно-правові акти, що визначають правові засади організації освітньої практики на різних рівнях освіти. Серед них:

Закон України «Про освіту» встановлює концептуальні основи освітнього процесу в Україні, включаючи положення про необхідність практичної підготовки як елементу компетентнісного підходу. У ньому наголошується, що формування практичних навичок є однією з ключових умов розвитку професійної мобільності та конкурентоспроможності здобувача освіти. Практика розглядається як механізм реалізації міждисциплінарного та інтегрованого підходу в освіті. Закон України «Про освіту» (№ 2145-VIII від 05.09.2017) не містить окремої статті, присвяченої виключно практиці, але визначає її як невід'ємну складову освітнього процесу, що сприяє формуванню компетентностей, передбачених освітніми програмами. Практична підготовка згадується у контексті

освітніх компонентів, які мають забезпечити досягнення результатів навчання, зокрема професійних навичок та вмінь. У статті 33 Закону йдеться про освітню програму, яка включає теоретичні та практичні компоненти, а також передбачає індивідуальну освітню траєкторію студента.

Це означає, що практика може бути адаптована до потреб здобувача освіти, його спеціальності та професійних інтересів. Закон також надає автономію закладам освіти у визначенні змісту та форм організації практики (стаття 23), що дозволяє університетам самостійно розробляти положення про практику, узгоджуючи їх із державними стандартами та потребами ринку праці. Крім того, у статті 41 визначено, що якість освіти забезпечується через відповідність освітніх програм, включаючи практичну складову, стандартам освіти. Це передбачає регулярний моніторинг, акредитацію та аудит освітніх програм, у тому числі тих, що містять практику.

Закон України «Про вищу освіту» детально регламентує організацію освітнього процесу у вишах, зокрема визначає структуру освітньо-професійних програм, в яких практика є обов'язковим компонентом. У законі прописані вимоги до тривалості та змісту різних видів практики (навчальної, виробничої, переддипломної), а також зазначено, що заклади вищої освіти мають забезпечити відповідну координацію з підприємствами, установами та організаціями – базами практики.

У випадках, коли студенти під час проходження практики виконують трудові функції, постає необхідність правового регулювання таких взаємовідносин. Відповідно до положень Кодексу законів про працю України, слід забезпечити дотримання вимог щодо умов праці, охорони праці, тривалості робочого часу, соціальних гарантій та інших аспектів трудового законодавства. Зазначений Кодекс слугує нормативною основою для взаємодії між студентом і роботодавцем, забезпечуючи захист трудових прав здобувача освіти в період.

«Положення про проведення практики студентів вищих навчальних закладів України», затверджене наказом Міністерства освіти України № 93 від 8 квітня 1993 року, є ключовим нормативним документом, що регламентує організацію, зміст та процедури проходження практики у вищих навчальних закладах. Його положення стосуються усіх форм практики, які проводяться на різних етапах навчання: навчальної, виробничої, переддипломної, педагогічної тощо. Документ визначає мету практики як забезпечення формування у студентів практичних навичок, умінь та компетентностей, необхідних для майбутньої професійної діяльності. Практика має сприяти закріпленню теоретичних знань, розвитку вміння аналізувати виробничі процеси, приймати рішення в реальних умовах, а також формуванню професійної відповідальності. У Положенні наголошується, що зміст практики повинен відповідати стандартам вищої освіти та бути інтегрованим у навчальну програму.

Особливу увагу приділено вимогам до організації та керівництва практикою. Керівниками практики призначаються штатні викладачі або працівники баз практики, які здійснюють методичний супровід, контроль та оцінювання діяльності студентів. Перед проходженням практики студенти отримують індивідуальні завдання, програми практики, проходять інструктаж, а по завершенню – складають звіти, які є основою для виставлення оцінки або заліку. Також Положення регламентує процедури укладання договорів між вищими навчальними закладами та базами практики, визначає права та обов'язки сторін, а також передбачає систему фінансування і матеріально-технічного забезпечення практики. Окремі норми стосуються організації практики для іноземних студентів, охорони праці та соціальних гарантій.

Цей документ є основою для внутрішніх нормативів закладу освіти та забезпечує єдиний підхід до організації якісної практичної підготовки здобувачів вищої освіти. Хоча Положення про проходження практики студентів, затверджене ще у 1993 році, довгий час виконувало важливу регулятивну функцію в освітньому процесі, сьогодні воно має низку недоліків, що стримують його відповідність сучасним потребам вищої освіти. Одним з головних зауважень є застарілість документа: він був розроблений у докомп'ютерну епоху, коли освітні технології, цифрова комунікація та концепція дуальної освіти лише набирали обертів. Як наслідок, Положення не охоплює сучасні форми організації практики, включаючи дистанційні стажування та міжнародні академічні обміни.

Ще одним суттєвим недоліком є обмежена гнучкість у реалізації програм практики. Документ пропонує уніфіковану модель, яка не враховує індивідуальні освітні траєкторії студентів, специфіку спеціальностей або особливі потреби окремих категорій здобувачів освіти. Це ускладнює адаптацію практики до реального професійного контексту, що особливо актуально в умовах швидких змін на ринку праці та розвитку міждисциплінарних програм.

Крім того, механізм оцінювання практики, запропонований у Положенні, є недостатньо деталізованим. Відсутність чітких критеріїв, індикаторів успішності та об'єктивних інструментів перевірки ускладнює процес оцінювання як для викладачів, так і для роботодавців. Це може призвести до суб'єктивності в прийнятті рішень про результативність практики та недооцінки реального професійного прогресу студентів.

Окрему увагу варто звернути на питання якості баз практики. Хоча документ передбачає укладання договорів між закладом освіти та установою, що приймає студентів, він не містить механізмів акредитації чи контролю відповідності таких баз сучасним стандартам освіти. Також недостатньо описано процедуру участі студентів у виборі баз практики, що обмежує їх автономію та мотивацію до активного включення в професійне середовище. З огляду на вищезазначене, Положення потребує суттєвого оновлення — як у частині змістового наповнення, так і з точки зору узгодження із сучасними нормативно-правовими актами, освітніми стандартами та цифровими трансформаціями в системі вищої освіти. Його модернізація має враховувати індивідуальні освітні траєкторії, розширення форм організації практики та участь роботодавців у формуванні змісту й оцінювання результатів практичної підготовки.

На сучасному етапі розвитку вищої освіти в Україні існує Положення про проходження практики студентів, затверджене у 1993 році, не відповідає актуальним викликам галузі. Його модернізація є нагальною потребою, що обумовлюється трансформацією освітнього середовища, діджиталізацією освітнього процесу та появою нових форм взаємодії між студентами, закладами освіти та роботодавцями. Розробка нової редакції Положення має здійснюватися на основі сучасних освітніх стратегій, що враховують компетентнісний підхід, стандарти Національної рамки кваліфікацій і міжнародний досвід.

Варто згадати також постанову Кабінету Міністрів України № 1187 від 30.12.2015 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності» в якому практика розглядається як обов'язковий компонент освітньої програми, особливо у випадках, коли вона передбачає присвоєння професійної кваліфікації. Згідно з цим нормативним документом, практична підготовка студентів розглядається як обов'язковий компонент освітніх програм у випадках, коли вона передбачена державними стандартами або є необхідною для присвоєння професійної кваліфікації. Це положення охоплює всі освітні рівні — від фахової передвищої освіти до магістратури. Важливою особливістю Ліцензійних умов є те, що місця проходження практики — підприємства, установи чи організації — не підлягають ліцензуванню, тобто ЗВО можуть співпрацювати з широким колом партнерів для реалізації практики без необхідності юридичної акредитації баз. Це значно спрощує процедуру організації практики, але водночас покладає відповідальність на заклад освіти щодо забезпечення якості та відповідності умов професійної діяльності.

У постанові також акцентовано на можливості реалізації дуальної форми навчання, яка передбачає поєднання теоретичного навчання в ЗВО з реальним практичним досвідом на підприємстві. У цьому форматі практика розглядається як частина навчального плану, що реалізується у співпраці з роботодавцем і дозволяє студентам паралельно здобувати освіту та професійні навички в реальних умовах. Крім змістового наповнення, Ліцензійні умови встановлюють вимоги до матеріально-технічного забезпечення освітнього процесу, зокрема практичної підготовки. ЗВО повинні підтвердити наявність баз практики, ресурсів та кваліфікованих керівників, здатних забезпечити супровід і контроль проходження практики згідно з вимогами програми. Усі ці дані заклад зобов'язаний надати у складі пакету документів для отримання або підтвердження ліцензії. Таким чином, практика визначається у Ліцензійних умовах не лише як форма навчання, а як стратегічний елемент професійної підготовки, що має бути якісно інтегрований у освітню програму. Це підкреслює роль практичної діяльності як чинника формування компетентностей і підтвердження здатності студента до реалізації здобутих знань у професійному середовищі.

Ліцензійні умови, затверджені постановою Кабінету Міністрів України № 1187 від 30.12.2015, хоча і є базовим регулятором освітньої діяльності, мають низку обмежень щодо практичної складової. Одним із головних недоліків є загальний характер положень — документ не містить детального опису змісту, тривалості, критеріїв якості чи механізмів оцінювання проходження практики. Такий підхід ускладнює контроль за відповідністю практики освітнім стандартам і знижує її значущість у системі підготовки фахівців. Окрім цього, Ліцензійні умови недостатньо враховують сучасні формати організації практики, зокрема дуальну освіту, дистанційне стажування, використання онлайн-платформ та цифрової звітності. Відсутність положень щодо електронного супроводу практики обмежує потенціал цифровізації освітнього процесу, особливо в умовах гнучких або змішаних форм навчання.

Також варто відзначити недосконалу узгодженість Ліцензійних умов із іншими нормативно-правовими актами, зокрема оновленими редакціями Законів України «Про освіту», «Про вищу освіту», а також стандартами Національної рамки кваліфікацій. Через це виникає нормативна фрагментарність, що ускладнює розробку ефективних програм практичної підготовки, особливо для освітніх рівнів бакалавра, магістра чи аспіранта.

Таким чином, оновлення Ліцензійних умов має включати деталізацію практичної складової, інтеграцію цифрових інструментів та синхронізацію з іншими освітніми регламентами. Це дозволить

адаптувати освітні програми до сучасних потреб студентів і роботодавців, забезпечивши реальну якість професійної підготовки. Одним із головних напрямів оновлення є інтеграція цифрових технологій. Доцільно передбачити можливість дистанційного проходження практики з використанням онлайн-платформ, електронної документації та засобів віддаленого супроводу. Це дозволить забезпечити гнучкість та доступність практики для студентів, зокрема тих, що навчаються за індивідуальними освітніми траєкторіями або мають обмеження щодо мобільності. Крім того, пропонується створення системи акредитації баз практики. Така ініціатива дозволила б перевіряти відповідність підприємств та установ до вимог освітніх програм, гарантувати якість професійного середовища та запобігати формальному підходу до організації практики. Реєстр рекомендованих баз із сертифікатами якості стане важливим елементом у формуванні довіри між студентами, закладами освіти та роботодавцями. Не менш важливо удосконалити механізм оцінювання результатів проходження практики. Запровадження чітких критеріїв, компетентнісних індикаторів, участі представників роботодавців у процесі оцінювання дозволить зробити його об'єктивним і результативним. Розширення прав студентів у виборі місця практики, можливість адаптації програм до індивідуальних потреб та спеціалізації сприятиме підвищенню мотивації та якості набутого досвіду.

Останнім кроком має стати включення елементів дуальної освіти — тобто поєднання навчання у ЗВО з паралельною професійною діяльністю в установах-партнерах. Це не лише сприятиме поглибленню практичних навичок, а й створить додаткову підтримку для молодих фахівців у формуванні професійної ідентичності та конкурентоспроможності на сучасному ринку праці.

Висновки. Законодавче регулювання практики студентів у закладах вищої освіти України має стратегічне значення для побудови ефективної моделі професійної підготовки. Комбінація державних законів і галузевих нормативних актів забезпечує правову визначеність, методичну підтримку та організаційну структуру проведення практики. Водночас подальше вдосконалення нормативної бази дозволить не лише підвищити якість підготовки здобувачів освіти, а й сприятиме їхній адаптації до змін на ринку праці та викликів професійного середовища. Попри наявність розвинутої нормативної бази, існує необхідність у її постійному оновленні та адаптації до викликів часу. Наприклад, стрімкий розвиток цифрових технологій, зростання попиту на дистанційне проходження практики, активна міжнародна академічна мобільність вимагають гнучкіших підходів до законодавчого регулювання. У цьому контексті важливо забезпечити нормативне визнання нових форм співпраці з роботодавцями, включення елементів дуальної освіти та гарантування якості практики незалежно від формату її реалізації. Сучасні підходи до організації практики мають формувати нову модель професійної підготовки – адаптивну, компетентнісну та технологічно забезпечену. Впровадження практики має закласти основи для розвитку освіти майбутнього, орієнтованої на реальні потреби суспільства і роботодавців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Верховна Рада України. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
2. Верховна Рада України. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
3. Верховна Рада України. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
4. Міністерство освіти України. Положення про проведення практики студентів вищих навчальних закладів України: Наказ від 8 квітня 1993 р. № 93. URL: <https://pedagogical.pnu.edu.ua/wp-content/uploads/sites/7/2019/03/Наказ-МОН-№93-від-08.04.93-Положення-про-організацію-та-проведення-практики.pdf>.
5. Кабінет Міністрів України. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності: Постанова від 30 грудня 2015 р. № 1187. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF>.

УДК: 342.562

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.55>

РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Цимбалюк В.І.

*кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри правоохоронної діяльності
та спеціальних юридичних дисциплін,*

Національний університет водного господарства та природокористування

Цимбалюк В.І. Розвиток адміністративно-правових засад цифрового врядування у системі місцевого самоврядування України в умовах євроінтеграції.

У статті здійснено комплексний аналіз розвитку адміністративно-правових засад цифрового врядування у системі місцевого самоврядування України в умовах євроінтеграційних процесів та воєнного стану. Автор розглядає ключові європейські документи, серед яких Програма «Цифрове десятиліття» до 2030 року (Digital Decade policy programme), Декларація про об'єднання зусиль для прискорення цифрової трансформації в містах і громадах ЄС, ініціатива Digital transformation for regional and local public administrations, а також Принципи цифрового переходу в європейських місцевих і регіональних органах влади (CEMR-CCRE).

Особлива увага приділена законодавчим актам України, що формують правові засади цифрового врядування: Закону України «Про електронні довірчі послуги», Закону України «Про електронні комунікації», Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг». Підкреслено значення Стратегії розвитку сфери електронних комунікацій до 2030 року, операційного плану заходів на 2025-2027 роки та обговорення Концепції цифрових рішень для реалізації державної регіональної політики й реформи децентралізації (14 лютого 2024 року), організованого Всеукраїнською асоціацією об'єднаних територіальних громад.

Водночас виявлено проблеми правового регулювання, зокрема відсутність у Законі України «Про місцеве самоврядування» положень про електронне урядування та відповідних повноважень ОМС. Це ускладнює розвиток цифрових сервісів у громадах через відсутність спеціальної стратегії, кадрові й фінансові обмеження, низьку інформативність вебсайтів, фрагментарність надання послуг і недостатній рівень прозорості.

Наголошено, що в умовах воєнного стану ці виклики посилюються: громади особливо гостро відчувають брак ресурсів і кваліфікованих кадрів, що перешкоджає якісному функціонуванню навіть наявних онлайн-інструментів. Вирішення проблем убачається у запровадженні цільових субвенцій на цифровізацію органів місцевого самоврядування, розробці єдиних стандартів функціонування вебресурсів і впровадженні програм підвищення цифрової компетентності посадових осіб.

Зроблено висновок, що розвиток адміністративно-правових засад цифрового врядування має стати стратегічним пріоритетом для забезпечення сталості місцевого самоврядування, особливо під час війни, та є ключовим чинником євроінтеграційного поступу України.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, воєнний стан, Європейська інтеграція, територіальні громади, електронне урядування, цифровізація.

Cymbaluk V.I. Development of administrative and legal principles of digital governance in the local self-government system of Ukraine in the context of European integration.

The article provides a comprehensive analysis of the development of administrative and legal principles of digital governance in the system of local self-government of Ukraine in the context of European integration processes and martial law. The author examines key European documents, including the Digital Decade policy programme until 2030, the Declaration on joining efforts to accelerate digital transformation in EU cities and communities, the Digital transformation for regional and local public administrations initiative, as well as the Principles of digital transition in European local and regional authorities (CEMR-CCRE).

Particular attention is paid to the legislative acts of Ukraine that form the legal principles of digital governance: the Law of Ukraine «On Electronic Trust Services», the Law of Ukraine «On Electronic Communications», the Law of Ukraine «On Peculiarities of Provision of Public (Electronic Public)

Services». The importance of the Strategy for the Development of the Electronic Communications Sector until 2030, the Operational Plan of Actions for 2025-2027, and the discussion of the Concept of Digital Solutions for the Implementation of State Regional Policy and Decentralization Reform (February 14, 2024), organized by the All-Ukrainian Association of United Territorial Communities, was emphasized.

At the same time, problems of legal regulation were identified, in particular, the absence of provisions on e-government and the relevant powers of local governments in the Law of Ukraine «On Local Self-Government». This complicates the development of digital services in communities due to the lack of a special strategy, personnel and financial restrictions, low informativeness of websites, fragmented service provision, and insufficient level of transparency.

It was emphasized that in conditions of martial law, these challenges are exacerbated: communities are particularly acutely experiencing a lack of resources and qualified personnel, which hinders the high-quality functioning of even existing online tools. The solution to the problems is seen in the introduction of targeted subventions for the digitalization of local self-government bodies, the development of uniform standards for the functioning of web resources, and the implementation of programs to improve the digital competence of officials.

It is concluded that the development of administrative and legal foundations of digital governance should become a strategic priority for ensuring the sustainability of local self-government, especially during war, and is a key factor in Ukraine's European integration progress.

Key words: local government, local government bodies, martial law, European integration, territorial communities, e-government, digitalization.

Постановка проблеми. Розвиток цифрового врядування у сфері публічної адміністрації безпосередньо визначає якість функціонування системи місцевого самоврядування. В Україні процеси цифровізації останніми роками набули значної динаміки, однак досі існують чинники, що стримують формування ефективних адміністративно-правових засад. Серед них - недостатня узгодженість нормативно-правової бази, відсутність єдиних стандартів електронних послуг та нерівномірний рівень цифрової спроможності територіальних громад.

Додаткові виклики зумовлені фінансовими й кадровими обмеженнями, низькою цифровою підготовкою посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також нерівним доступом населення до сучасних інформаційно-комунікаційних інструментів. Це посилює соціальну нерівність і породжує дисбаланс у реалізації права громадян на якісні адміністративні послуги.

Отже, актуалізується потреба у комплексному дослідженні адміністративно-правових засад цифрового врядування в системі місцевого самоврядування з метою виявлення прогалин, усунення суперечностей і вироблення ефективних механізмів їх подолання. Такий підхід сприятиме модернізації місцевої влади, підвищенню довіри до інституцій і створенню умов для сталого демократичного розвитку України в контексті євроінтеграції.

Мета дослідження. Метою дослідження є комплексне з'ясування сутності та особливостей адміністративно-правових засад цифрового врядування у системі місцевого самоврядування України, визначення ключових проблем їх реалізації в умовах євроінтеграційних процесів та воєнного стану, а також розроблення пропозицій щодо їх удосконалення.

Стан опрацювання проблеми. Питання розвитку цифрового врядування у системі місцевого самоврядування набувають дедалі більшої уваги в наукових дослідженнях, однак залишаються фрагментарно опрацьованими. Вітчизняні науковці розглядають цифровізацію переважно крізь призму електронного урядування, електронної демократії та впровадження інноваційних сервісів у діяльність органів публічної влади.

Варто погодитися з підходами Богач Ю.А., яка зазначає, що інтеграція цифрових технологій у діяльність органів місцевого самоврядування створює нові можливості для утвердження принципів відкритого врядування та електронної демократії. Йдеться про забезпечення доступу громадськості до інформації про роботу місцевої влади, застосування електронних інструментів участі громадян, розвиток механізмів електронного бюджету, побудову дієвих каналів зворотного зв'язку та підвищення правової обізнаності населення. Такі процеси не лише підвищують ефективність управлінських практик і прозорість діяльності органів влади, а й активізують громадську участь в управлінні територіальними громадами, зміцнюють демократичні засади публічного управління та сприяють упровадженню інноваційних підходів до вирішення соціально-економічних і екологічних проблем на місцевому рівні [1].

У цьому контексті важливими є підходи Заболотенка Д. та Герасимюка К., які підкреслюють, що розробка та впровадження стратегій цифрового управління на місцевому рівні є ключовим аспектом модернізації місцевого самоврядування. На їхню думку, децентралізація відкриває можливості створення в регіонах власних електронних мереж міжуправлінських взаємозв'язків, однак для

цього необхідний попередній моніторинг технічної бази, програмного забезпечення та кадрового потенціалу, а також належне нормативно-правове забезпечення [2].

Ми повністю підтримуємо цю позицію, адже без якісного аналізу ресурсів та нормативних передумов цифрова трансформація на місцевому рівні ризикує залишитися декларативною. У нашому баченні стратегічний підхід до цифрового врядування має включати не лише технічні й організаційні заходи, а й формування локальних систем звітності, налагодження координаційних центрів та розвиток ефективних каналів обробки й аналізу інформації. Це забезпечить системність цифрових змін і сприятиме їх відповідності потребам громад.

Важливим напрямом є підвищення професійних компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування. Як слушно наголошують науковці, необхідне створення методичних рекомендацій для розробки та відстеження виконання індивідуальних програм підвищення кваліфікації. На нашу думку, ці рекомендації повинні орієнтуватися насамперед на розвиток цифрової грамотності та формування навичок кібербезпеки, адже саме вони визначають здатність органів місцевої влади ефективно використовувати сучасні технології та захищати інтереси громадян у цифровому середовищі [2].

У цьому контексті постає потреба у комплексному та цілісному дослідженні проблематики, яке б поєднувало теоретичний аналіз, оцінку чинної нормативної бази та узагальнення кращих європейських практик.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи сучасні тенденції розвитку органів місцевого самоврядування, слід наголосити, що цифровізація поступово перетворюється з допоміжного інструмента на ключовий чинник трансформації управлінських процесів. Вона охоплює не лише технічний аспект модернізації, а й сутнісні зміни у взаємодії влади та громадськості, що виявляється у підвищенні прозорості, підзвітності та розширенні можливостей для громадської участі.

Варто зазначити, що український курс на цифровізацію місцевого самоврядування цілком корелює з основними стратегічними орієнтирами Європейського Союзу. Так, Програма «Цифрове десятиліття» до 2030 року (Digital Decade policy programme) визначає цілі цифрової трансформації Європи, серед яких – цифровізація державних послуг, надання цифрового посвідчення особи та забезпечення 100% доступності ключових адміністративних сервісів онлайн. Для України, яка прагне інтегруватися в європейський правовий та інституційний простір, це слугує чітким орієнтиром у формуванні власних стратегій цифрового врядування [3].

Не менш показовою є Декларація про об'єднання зусиль для прискорення стійкої цифрової трансформації в містах і громадах ЄС, де підкреслюється важливість співпраці між усіма рівнями влади, а також роль спільних цифрових рішень у подоланні «цифрового розриву». Для України ця позиція має особливе значення, адже саме територіальні громади стають ключовим майданчиком впровадження нових технологій і взаємодії з громадянами [4].

У свою чергу, документ «Digital transformation for regional and local public administrations» акцентує на таких напрямках, як розвиток стійких цифрових інфраструктур, розбудова «розумних міст» та налагодження взаємозв'язків між різними адміністративними рівнями [5]. Ці підходи можуть бути адаптовані і в Україні, особливо з огляду на потребу відновлення зруйнованої війною інфраструктури та модернізації управлінських процесів.

Важливим орієнтиром для українських громад є також Принципи для цифрового переходу в європейських місцевих і регіональних органах влади (CEMR-CCRE). Серед визначених пріоритетів – розвиток цифрових навичок, забезпечення надійних інфраструктур, цифровізація бізнесу та державних послуг [6]. На нашу думку, імплементація цих принципів в українських умовах сприятиме не лише підвищенню ефективності місцевого врядування, а й створенню передумов для реальної інтеграції у європейську цифрову екосистему.

Україна також не залишалася осторонь загальноєвропейських тенденцій і активно формувала власну нормативно-правову базу для розвитку цифрового врядування. Так, Закон України «Про електронні довірчі послуги» став одним із фундаментів розбудови у сфері електронної ідентифікації та використання електронного підпису [7]. Саме ці інструменти забезпечують можливість запровадження повноцінного електронного документообігу в органах місцевого самоврядування, що є передумовою їх більшої прозорості та ефективності.

Наступним важливим кроком стало ухвалення Закону України «Про електронні комунікації», який визначає правові та організаційні засади державної політики у сфері електронних комунікацій та радіочастотного спектра [8]. Цей акт створює технічні умови для розвитку цифрової інфраструктури, зокрема для забезпечення громад швидкісним доступом до мережі Інтернет. Саме якісна інфраструктура є основою для функціонування цифрових сервісів на місцевому рівні.

Надзвичайно важливим у контексті євроінтеграційних прагнень України є і Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг». Він запровадив принцип

«paperless», що забороняє органам державної влади та місцевого самоврядування вимагати від громадян паперові документи у випадках, коли необхідні дані вже містяться у державних електронних реєстрах [8]. Це рішення фактично змінює парадигму взаємодії громадян із владою, знижуючи бюрократичне навантаження та підвищуючи рівень довіри до цифрових сервісів.

Україна, попри повномасштабну війну з Росією та введення воєнного стану, досягла відчутних успіхів у цифровій трансформації, що стало одним із ключових чинників стійкості держави. Територіальні громади, які перебувають у складних умовах військових загроз і постійних викликів, продовжують впроваджувати цифрові рішення та елементи електронного урядування для забезпечення належного рівня послуг мешканцям.

Цифровізація та розвиток електронного урядування дозволяють органам місцевого самоврядування підтримувати безперервність управлінських процесів, координувати дії у кризових ситуаціях та забезпечувати прозорість і підзвітність навіть в умовах воєнного стану. Важливо підкреслити, що цифрові інструменти дають можливість не лише зберігати функціональність системи публічного управління, а й впроваджувати реформи, передбачені статусом кандидата на вступ до ЄС. Ці процеси базуються на принципах відкритості, прозорості, підзвітності та демократії участі, що відповідає європейським стандартам врядування. Органи місцевого самоврядування, інтегруючи нові цифрові сервіси та розширюючи інструменти електронного урядування, фактично зміцнюють демократичні засади та створюють передумови для більшої участі громадян у прийнятті рішень.

Показовим у цьому контексті стало експертне обговорення 14 лютого 2024 року Концепції цифрових рішень для реалізації державної регіональної політики та реформи децентралізації, організоване Всеукраїнською Асоціацією об'єднаних територіальних громад. Учасники наголосили, що ухвалення цього документа може стати визначальним кроком у систематизації цифрових рішень на місцевому рівні. Особливий акцент було зроблено на потребі спрощення роботи органів місцевого самоврядування, підвищенні їхньої спроможності шляхом надання відповідних компетенцій, інструментів і доступу до даних для ефективного управління ключовими секторами - від фінансів до охорони здоров'я [9].

На нашу думку, такий підхід є цілком виправданим і стратегічно важливим. Адже створення єдиної цифрової екосистеми сприятиме синхронізації роботи центральних і місцевих органів влади, а також посиленню спроможності територіальних громад. Особливої уваги потребує формування цифрової грамотності та розвиток професійних компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування, включно з навичками кібербезпеки. Саме це дозволить громадам не лише адаптуватися до сучасних викликів, а й стати активними учасниками процесу відновлення та модернізації країни.

Важливим етапом розвитку цифрової інфраструктури стало схвалення Стратегії розвитку сфери електронних комунікацій України на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2027 роках. Попри повномасштабну війну з Російською Федерацією та запровадження воєнного стану, держава визначила чіткі орієнтири у сфері електронних комунікацій, адже саме вони забезпечують стабільність функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також життєдіяльність територіальних громад. Документ передбачає не лише удосконалення державної політики та підвищення якості послуг, а й створення умов для розвитку високошвидкісного Інтернету, розширення доступу в сільських та прифронтових громадах, захисту прав користувачів, стимулювання інновацій та інвестицій [10].

Особливої актуальності Стратегія набуває з огляду на наслідки воєнних дій: знищення чи пошкодження мереж, кібератаки, обмежений доступ до інфраструктури на тимчасово окупованих територіях, зменшення попиту на послуги в прифронтових регіонах [10]. У цих умовах електронні комунікації стають інструментом забезпечення стійкості громад, можливості їх ефективного управління та збереження зв'язку між владою та громадянами. Залучення органів місцевого самоврядування до реалізації Стратегії є визначальним, оскільки саме вони безпосередньо відповідають за доступність комунікаційних послуг для населення та інтеграцію цифрових рішень у повсякденне управління.

Звісно, попри позитивні зрушення, сфера електронного урядування в діяльності органів місцевого самоврядування залишається проблемною. Як слушно зауважують О.Ю. Лялюк та К.І. Степанюк, головною перешкодою є недосконале законодавство. У Законі України «Про місцеве самоврядування» досі відсутні положення про електронне урядування та відповідні повноваження органів місцевого самоврядування, що значно ускладнює розвиток цієї сфери. Це призводить до ситуації, коли низка рад не створюють власних сайтів або не наповнюють їх належним чином. Бракує і спеціальної Стратегії розвитку електронного урядування для органів місцевого самоврядування, яка б визначала перспективи, зобов'язувала громади забезпечувати онлайн-комунікацію з жителями та передбачала інструменти для електронних звернень і петицій. На нашу думку, ключовим кроком

мало б стати ухвалення такої стратегії з обов'язковим урахуванням потреб територіальних громад та умов воєнного стану. Це дозволило б забезпечити сталість та узгодженість цифрових рішень на місцевому рівні [11].

В умовах воєнного стану ці проблеми лише загострилися. Територіальні громади особливо гостро відчувають брак ресурсів і кваліфікованих кадрів для розвитку електронних сервісів. Матеріально-фінансові обмеження не дозволяють багатьом громадам створювати сучасні веб-сайти чи підтримувати їх у належному стані, а кадровий дефіцит у сільських і селищних радах не дає можливості забезпечити якісне функціонування навіть наявних онлайн-інструментів. Організаційно більшість сервісів зводяться до завантаження бланків чи попереднього запису в чергу, а не до повноцінного надання адміністративних послуг онлайн [11]. Ми вважаємо, що держава повинна передбачити цільові субвенції для цифровізації органів місцевого самоврядування, а також запровадити систему навчальних програм для службовців громад. Це сприятиме не лише розвитку електронних сервісів, але й підвищенню рівня довіри населення до місцевої влади.

Крім того, дослідники виокремлюють проблему недостатньої прозорості та інформативності офіційних сайтів органів місцевого самоврядування. Часто вони не містять актуальних відомостей про бюджет, земельні питання чи результати громадських обговорень. Нерідко й електронні петиції залишаються без належного інформування про результати їх розгляду [11]

Ми переконані, що вирішити цю проблему можна шляхом запровадження єдиних стандартів наповнення та функціонування офіційних веб-ресурсів органів місцевого самоврядування з обов'язковим контролем їх дотримання.

Не менш важливою є й гносеологічна проблема: частина жителів громад, навіть маючи доступ до онлайн-інструментів, не користується ними через брак довіри до влади або відсутність громадянської мотивації [11]. Це свідчить про необхідність не лише технічного вдосконалення, а й формування нової культури взаємодії громадян і влади.

Висновки. Розвиток адміністративно-правових засад цифрового врядування у системі місцевого самоврядування України в умовах євроінтеграції поєднує модернізацію управлінських практик із демократичними принципами прозорості, підзвітності та інклюзивності. В умовах воєнного стану цифрові інструменти дозволяють громадам забезпечувати сталість управлінських процесів, доступність послуг і взаємодію з громадянами, виступаючи не лише засобом інноваційного розвитку, а й чинником національної безпеки та соціальної стійкості.

Разом із тим, зберігаються системні проблеми – нерівний доступ до сервісів, кадрові обмеження та недостатня узгодженість правових механізмів з європейськими нормами. Їх подолання потребує державної підтримки, зміцнення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування й ухвалення єдиних стратегічних рішень. У цьому контексті цифрове врядування є ключовим чинником як для підвищення ефективності місцевої влади, так і для просування України на шляху євроінтеграції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Богач Ю. Цифровізація діяльності органів місцевого самоврядування як інструмент забезпечення сталого розвитку територіальних громад. *Економічний простір*. 2025. № 201. С. 264–268. URL: <https://doi.org/10.30838/ep.201.264-268>.
2. Заболотенко Д., Герасимюк К. Цифрова трансформація місцевого самоврядування та розвиток професійних компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування. *Науковий вісник Вінницької академії безперервної освіти. Серія «Екологія. Публічне управління та адміністрування»*. 2024. № 1. С. 71–78. URL: <https://doi.org/10.32782/2786-5681-2024-1.09>
3. Europe's digital decade: 2030 targets | European Commission. European Commission. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en.
4. Declaration on joining forces to boost sustainable digital transformation in cities and communities in the EU. Living in EU. URL: <https://living-in.eu/declaration>.
5. Digital transformation for regional and local public administrations. Reform Support. URL: https://reform-support.ec.europa.eu/digital-transformation-regional-and-local-public-administrations_en.
6. Principles for a digital transition in European local and regional governments. Home – CEMR CCRE. URL: https://ccre-cemr.org/wp-content/uploads/2024/04/CEMR_position_paper_Digital_services_for_all_EN_annex.pdf.
7. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII: станом на 18 груд. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>.
8. Про електронні комунікації: Закон України від 16.12.2020 № 1089-IX: станом на 8 серп. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text>.

9. Цифрова трансформація громад: інструменти та рішення. Всеукраїнська Асоціація ОТГ. Всеукраїнська Асоціація ОТГ. URL: <https://hromady.org/cifrova-transformaciya-gromad-instrumenti-ta-rishennya>.
10. Про схвалення Стратегії розвитку сфери електронних комунікацій України на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2027 роках: Розпорядж. Каб. Міністрів України від 04.06.2025 № 546-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/546-2025-p#Text>.
11. Лялюк О.Ю., Степанюк К.І. Проблеми правового регулювання електронного урядування в діяльності органів місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 3. С. 82–86. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-3/17>.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.56>

ОКРЕМІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Циркуленко С.С.,

аспірант,

Харківський національний університет внутрішніх справ

ORCID: 0000-0002-2945-9099

e-mail: olga.chapala@gmail.com

Циркуленко С.С. Окремі питання адміністративно-правового статусу патрульної поліції України.

В статті аналізується місце патрульної поліції в системі суб'єктів правоохоронної діяльності загалом та серед підрозділів Національної поліції зокрема.

Наголошено, що патрульна поліція-флагманський підрозділ Національної поліції України, створення якого у 2015 році стало підсумком масштабної реформи Міністерства внутрішніх справ.

Встановлено, що основним вектором роботи патрульної поліції стала зміна рудиментарної міліцейської системи, а також запровадження принципово нових підходів до взаємодії громадян та правоохоронців. За своїм інституціональним призначенням патрульна поліція вважається правонаступником таких міліцейських підрозділів, як Державна автомобільна інспекція та Патрульно-постова служба, що об'єднала у собі їхні функції, але із альтернативними підходами до їх реалізації.

У статті підкреслено, що основними пріоритетними напрямками діяльності патрульної поліції є забезпечення публічного порядку та безпеки; оперативне реагування на звернення громадян; контроль за дотриманням правил дорожнього руху; превентивна діяльність у публічному просторі тощо.

Зауважено, що сьогодні у системі нормативно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України відсутній єдиний законодавчий акт, який би директивно та чітко врегулював діяльність саме патрульної поліції шляхом закріплення її конкретних завдань та функцій. Зазначено, що весь масив завдань і функцій патрульної поліції можна розподілити на загальні, які реалізують усі без винятку підрозділи Національної поліції, та спеціальні, притаманні виключно патрульній поліції, що відображають правоохоронну сутність вказаного підрозділу.

Основними функціями патрульної поліції визначено: забезпечення публічної безпеки і порядку в громадських місцях; контроль за безпекою дорожнього руху транспорту й пішоходів; забезпечення паспортного режиму, перебування на території регіону (країни) іноземців та осіб без громадянства; надання допомоги громадянам та державним органам; припинення й попередження правопорушень і злочинів; застосування поліцейських заходів; притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності; здійснення превентивної (профілактичної) діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки й порядку тощо.

Наголошено, що повноваження патрульної поліції реалізуються у таких сферах: забезпечення публічного порядку та безпеки, забезпечення безпеки дорожнього руху, запобігання та протидія домашньому насильству, адміністративно-юрисдикційна сфера тощо.

Зауважено, що особливістю повноважень патрульної поліції є відсутність їхньої єдиної кодифікації, а також велика кількість дискреційних норм.

Ключові слова: правоохоронні органи, поліція, адміністративно-правовий статус, правоохоронна діяльність.

Tsyrculenko S.S. Certain issues of the administrative and legal status of the Patrol Police of Ukraine.

The article analyzes the place of the Patrol Police in the system of law enforcement entities in general and among the units of the National Police in particular.

It is emphasized that the Patrol Police is the flagship unit of the National Police of Ukraine, the establishment of which in 2015 became the result of a large-scale reform of the Ministry of Internal Affairs.

It is established that the main vector of the Patrol Police's work was the transformation of the rudimentary militia system and the introduction of fundamentally new approaches to interaction between citizens and law enforcement officers. By its institutional purpose, the Patrol Police is considered the successor of such militia units as the State Automobile Inspectorate and the Patrol-Guard Service, which combined their functions but introduced alternative approaches to their implementation.

The article underlines that the main priority areas of the Patrol Police's activities are maintaining public order and safety; prompt response to citizens' requests; monitoring compliance with traffic rules; and preventive activities in public spaces.

It is emphasized that today, within the system of regulatory and legal support for the activities of the National Police of Ukraine, there is no single legislative act that would directly and clearly regulate the activities of the Patrol Police by defining its specific tasks and functions. It is noted that the entire set of tasks and functions of the Patrol Police can be divided into general ones, implemented by all National Police units without exception, and special ones, inherent exclusively to the Patrol Police, reflecting the law enforcement essence of this unit.

The main functions of the Patrol Police are defined as follows: ensuring public safety and order in public places; monitoring the safety of road traffic for vehicles and pedestrians; ensuring compliance with the passport regime and the stay of foreigners and stateless persons in the region (country); providing assistance to citizens and state bodies; preventing and stopping offenses and crimes; applying police measures; bringing offenders to administrative responsibility; and carrying out preventive (prophylactic) activities in the field of public safety and order.

It is emphasized that the powers of the Patrol Police are exercised in the following areas: ensuring public order and safety, road traffic safety, prevention and counteraction to domestic violence, and the administrative-jurisdictional sphere.

It is noted that a distinctive feature of the Patrol Police's powers is the absence of their unified codification, as well as a significant number of discretionary norms.

Key words: law enforcement agencies, police, administrative and legal status, law enforcement activity.

Постановка проблеми. У сучасних умовах функціонування держави та її системоутворюючих елементів сфера охорони та захисту права, на сьогоднішній день, знаходиться у режимі постійної трансформаційної динаміки та удосконалення, що відбивається у конкретних векторах реалізації відповідної політики держави.

Слід зауважити, що феномен правоохоронної діяльності неможливо у повній мірі розкрити у відриві від такої важливої дефініції як правоохоронні органи, ключове місце серед яких займає Національна поліція України.

Підкреслимо, що створення Національної поліції України у 2015 році стало результатом масштабної реформи системи правоохоронних органів взагалі та Міністерства внутрішніх справ зокрема, при цьому першим і найбільш показовим її етапом вбачається запровадження патрульної поліції, яка, по суті, стала флагманом вказаного процесу у ключовому правоохоронному відомстві країни.

Основною метою функціонування патрульної поліції було задекларовано кардинальну зміну застарілої та скомпрометованої міліцейської системи, викорінення корупції, а також запровадження принципово нових підходів до взаємодії громадян та правоохоронців, основним вектором якої повинна була стати робота над підвищенням рівня довіри між вказаними суб'єктами.

Мета дослідження: на основі наукових узагальнень провести детальний правовий аналіз таких основних складових адміністративно-правового статусу патрульної поліції, як завдання, функції та повноваження, охарактеризувати їх особливості та визначити основні проблемні питання.

Стан опрацювання проблематики. Правову характеристику основних засад адміністративно – правового статусу Національної поліції взагалі, та патрульної поліції зокрема, у різні часи надавали такі науковці як С.М. Гусаров, О.І. Безпалова, А.Т. Комзюк, О.Ю. Салманова, В.В. Сокурєнко та інші. Незважаючи на достатню розробленість означеної теми, велика кількість спірних аспектів досі ще залишається у колі жвавої дискусії вчених.

Виклад основного матеріалу. За своїм інституціональним призначенням патрульна поліція вважається правонаступником таких міліцейських підрозділів як Державна автомобільна інспекція та Патрульно-постова служба, що об'єднала у собі їх функції, але із альтернативними підходами до їх реалізації.

На сьогоднішній день пріоритетними напрямками діяльності патрульної поліції є забезпечення публічного порядку та безпеки; оперативне реагування на звернення громадян; контроль за дотриманням правил дорожнього руху; превентивна діяльність у публічному просторі тощо.

Аналізуючи адміністративно-правовий статус патрульної поліції підкреслимо, що вказаному структурному елементу системи Національної поліції України притаманні спільні з її іншими функціональними підрозділами ознаки правового становища, такі як:

- підзаконна діяльність;
- виконавчо-розпорядчий характер діяльності;
- права і обов'язки визначаються нормами законодавчих та інших нормативних актів;

- державно-владний характер;
- ієрархічна підпорядкованість [1].

Діяльність патрульної поліції організовується, координується та контролюється Департаментом патрульної поліції, який є міжрегіональним територіальним органом Національної поліції, що створюється, реорганізовується та ліквідується Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України на підставі пропозицій Голови Національної поліції України в установленому законодавством України порядку [2]. Структурно патрульна поліція складається з:

- центрального апарату (Департамент патрульної поліції)-здійснює стратегічне планування, аналітичну, методичну і координаційну роботу тощо;
- територіальних управлінь патрульної поліції-діють у великих містах та обласних центрах (наприклад, УПП у місті Києві, УПП у Львівській області тощо);
- рот та батальйонів патрульної поліції: оперативно-штатні одиниці, безпосередньо залучені до патрулювання, реагування на виклики та забезпечення дорожнього контролю;
- спеціалізованих підрозділів (наприклад, ТОР, «Хижак», тощо).

Наступним важливим елементом адміністративно-правового статусу патрульної поліції є її завдання і функції, які і визначають місце вказаного підрозділу серед інших суб'єктів правоохоронної діяльності.

І перше, на що необхідно звернути увагу це те, що сьогодні у системі нормативно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України відсутній єдиний законодавчий акт, який би директивно та чітко врегулював діяльність саме патрульної поліції шляхом закріплення її конкретних завдань та функцій.

Проаналізувавши наукові доробки у вказаній сфері можна зробити висновок, що всі вчені, які так чи інакше розмірковували на вказану тему, завдання та функції патрульної поліції класифікують на загальні, які задекларовані у Законі України «Про Національну поліцію», притаманні всім без виключення органам і підрозділам Національної поліції України, та спеціальні-характерні тільки для структурного підрозділу, який вивчається.

Так, у ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» завданнями поліції визначено:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидія злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Стосовно спеціальних завдань патрульної поліції, то єдине їх нормативне закріплення на сьогоднішній день відсутнє. У той же час вони передбачені у положеннях про управління патрульної поліції, які діють у відповідних адміністративно-територіальних одиницях.

При цьому Д.С. Дронік зазначає, що у певній мірі вони знайшли своє відображення і у Положенні про Департамент патрульної поліції, затверджене наказом Національної поліції України 6 листопада 2015 року, де, серед інших, закріплено наступні основні завдання вказаного органу: [3, с. 107].

- участь у реалізації державної політики у сфері охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку;
- надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події [4].

Узагальнюючи положення чинного законодавства та наукові думки, викладені вище, автор пропонує визначити та згрупувати спеціальні завдання патрульної поліції наступним чином:

1. Завдання у сфері охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку:

- реалізація заходів, спрямованих на охорону прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидію злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку;
- здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;
- виявлення причин та умов, що сприяють учиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, випадків насильства в сім'ї та за ознакою статі, а також вжиття заходів у межах своєї компетенції для їх усунення;
- вжиття заходів із метою виявлення і припинення кримінальних, адміністративних правопорушень;

- здійснення в межах компетенції провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- співпраця та взаємодія у межах повноважень з іншими органами (підрозділами) поліції, Міністерства внутрішніх справ України, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями з питань підтримання публічної безпеки і порядку, забезпечення безпеки дорожнього руху, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності;

2. Завдання у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху:

- здійснення контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі, організація контролю за додержанням законів, інших нормативно-правових актів з питань безпеки дорожнього руху;
- забезпечення дотримання правил дорожнього руху;
- регулювання дорожнього руху;
- здійснення заходів щодо запобігання дорожньо-транспортним пригодам.
- забезпечення надання допомоги потерпілим у дорожньо-транспортних пригодках.

3. Завдання у сфері надання допомоги особам, які потребують такої допомоги:

надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [5, с. 44]

При цьому слід наголосити, що першочерговою законодавчою ініціативою повинно стати нормативне закріплення окреслених завдань патрульної поліції у єдиному уніфікованому правовому акті.

Виходячи з теорії публічного адміністрування похідними від завдань органу публічного управління завжди є його функції, які традиційно розподіляються на зовнішньоорганізаційні та внутрішньоорганізаційні. Перший вид функцій завжди відображає саму сутність створення органу влади та його інституціональне призначення, тоді як внутрішні функції окреслених органів націлені на організацію та створення належних умов роботи всього органу взагалі та окремих його працівників зокрема (наприклад порядок проходження служби, соціальне та матеріально-технічне забезпечення тощо). Вказаний розподіл доцільно застосувати і до патрульної поліції як до структурного підрозділу Національної поліції України, яка є органом виконавчої влади.

Тож на підставі сформульованих вище завдань можна виділити наступні зовнішні функції патрульної поліції, які відбивають її правоохоронну сутність: забезпечення публічної безпеки і порядку в громадських місцях; контроль за безпекою дорожнього руху транспорту й пішоходів; забезпечення паспортного режиму, перебування на території регіону (країни) іноземців та осіб без громадянства; надання допомоги громадянам, державним органам, тощо; припинення і попередження правопорушень і злочинів; застосування поліцейських заходів; притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності; здійснення превентивної (профілактичної) діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Внутрішні функції розподіляються на забезпечувальні (ресурсні, допоміжні) та управлінські чи загального керівництва (організаційно-інспекційні) [6].

Характеристика адміністративно-правового статусу будь-якого органу державної влади була б неповною без юридичного аналізу повноважень, які є заключним обов'язковим елементом його структурної тріади «завдання-функції-повноваження».

Слід зауважити, що повноваження патрульної поліції за своєю правовою сутністю вбачаються сукупністю прав та юридичних обов'язків, які реалізуються вказаним підрозділом Національної поліції відповідно до їх галузевої приналежності: у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки, у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, в адміністративно-юрисдикційній сфері тощо.

Зважаючи на військовий стан у країні та його специфіку сьогодні основні виклики перед патрульними поліцейськими постають у сфері забезпечення дорожнього руху, де вони мають найбільший спектр повноважень, які закріплені у, окрім вже загаданих нормативно-правових актах, ще і у Кодексі України про адміністративні правопорушення, Законі України «Про дорожній рух»:

- участь у реалізації в межах своїх повноважень державної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- організація в установленому порядку супроводження і забезпечення безпечного руху транспортних засобів спеціального та спеціалізованого призначення;
- погодження проектів на будівництво, реконструкцію і ремонт автомобільних доріг, залізничних переїздів, комплексів дорожнього сервісу та інших споруд у межах відведення автомобільних доріг або червоних ліній міських вулиць і доріг;
- погодження поданих у встановленому порядку пропозицій стосовно обладнання засобами організації дорожнього руху місць виконання дорожніх робіт, проектів та схем організації дорожнього руху, маршрутів руху пасажирського транспорту, маршрутів організованого руху громадян

і місць їх збору, порядку проведення спортивних та інших масових заходів, які можуть створити перешкоди дорожньому руху;

– видача в установленому порядку у випадках, передбачених законом, дозволів на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні;

– здійснення контролю за безпекою дорожнього руху під час надання послуг з перевезення пасажирів чи вантажів, у тому числі небезпечних, додержанням законодавства у зазначеній сфері, розробленням і видачею в установленому порядку документів щодо погодження маршрутів руху транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів;

– інформування учасників дорожнього руху про фіксацію фактів правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі. [7] .

У сфері охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, профілактики та протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, основні повноваження патрульних базуються на їх законодавчому праві застосовувати поліцейські заходи (розділ V Закону України «Про Національну поліцію»), найчастіше з яких використовуються превентивні поліцейські заходи. З огляду на вказане вони реалізують наступні повноваження:

– має право вимагати в особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу, та (або) документів, що підтверджують відповідне право особи, у спосіб, який дає можливість поліцейському прочитати та зафіксувати дані, що містяться в документах, у випадках якщо існує достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення; якщо особа перебуває на території чи об'єкті із спеціальним режимом або в місці здійснення спеціального поліцейського контролю (ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію»);

– має право опитати особу, якщо існує достатньо підстав вважати, що вона володіє інформацією, необхідною для виконання поліцейських повноважень (ст. 33 Закону України «Про Національну поліцію»), у тому числі й щодо профілактики адміністративних чи кримінальних правопорушень;

– має право здійснити поверхневу перевірку, якщо існує достатньо підстав вважати, що річ або транспортний засіб є знаряддям вчинення правопорушення та (або) знаходиться в тому місці, де може бути скоєно кримінальне правопорушення, для запобігання якого необхідно провести поверхневу перевірку (ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію»);

– має право зупиняти транспортні засоби у разі, якщо є очевидні ознаки, що свідчать про технічну несправність транспортного засобу (для попередження порушень правил дорожнього руху чи вчинення дорожньо-транспортної пригоди); якщо уповноважений орган державної влади прийняв рішення про обмеження чи заборону руху (ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію»);

– уповноважений вимагати від особи (осіб) залишити визначене місце на певний строк або заборонити чи обмежити особам доступ до визначеної території або об'єктів, якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони життя і здоров'я людей, для збереження та фіксації слідів правопорушення (ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію») та інші [8, с. 106].

Наступний вагомий блок повноважень патрульної поліції пролягає у площині виконання нею адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Згідно відповідного законодавства патрульна поліція має повноваження:

– щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення (ст. 255 КУпАП);

– щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст. 259-266, ч. 2 ст. 268 КУпАП);

– щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення (ст. 222 КУпАП);

– щодо забезпечення виконання адміністративних стягнень.

Окрім вказаного аналіз законодавства та наукових праць дає змогу виокремити повноваження патрульної поліції щодо запобігання та протидії домашньому насиллю, насиллю у сім'ї та ознакою статі:

1) виявлення фактів домашнього насильства та своєчасне реагування на них;

2) прийом і розгляд заяв та повідомлень про вчинення домашнього насильства, життя заходів для його припинення та надання допомоги постраждалим особам з урахуванням результатів оцінки ризиків;

3) складання протоколів про адміністративне правопорушення, передбачене ст.173-2 КУпАП «Вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування»;

4) інформування постраждалих осіб про їхні права, заходи і соціальні послуги, якими вони можуть скористатися;

5) винесення термінових заборонних приписів стосовно кривдників;

б) взаємодія з іншими суб'єктами, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, відповідно до статті 15 названого закону [3, с. 113].

Розглядаючи зазначені вище повноваження патрульної поліції можна однозначно констатувати, що всі вони можуть застосовуватись винятково на основі норм, закріплених у Законі України «Про Національну поліцію» та інших підзаконних актах. При цьому наявність вказаних підстав у конкретній ситуації оцінює патрульний поліцейський, у той же час в одному випадку норми відповідного законодавства є директивними та чітко визначають межі та умови реалізації того чи іншого повноваження, а в деяких випадках дають можливість поліцейському у межах компетенції діяти на власний розсуд.

У призмі означеного можна констатувати, що весь масив повноважень патрульної поліції можна умовно розподілити за ознакою визначеності-абсолютно визначені і відносно визначені, або ж дискреційні.

Як зазначає О.М. Кройтор, для реалізації права вимагати в особи пред'явлення документів, що посвідчують особу, достатньо щоб патрульний поліцейський вважав, що така особа має намір вчинити правопорушення. Вчений справедливо зазначає, що в даному випадку перевірка документів може проводитися з метою профілактики адміністративних чи кримінальних правопорушень, роз'яснення особі деліктного законодавства, профілактичного впливу на особу тощо, підстави для цього визначає патрульний згідно оперативної ситуації та власного переконання. [8, с. 107].

У той же час положення ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію» регламентують порядок зупинення транспортних засобів та закріплюють виключний перелік з 11 підстав такого зупинення, що означає абсолютну визначеність вказаного повноваження патрульного поліцейського, порушення меж якого є перевищенням цього повноваження та підставою для притягнення до юридичної відповідальності поліцейського.

Висновки. Підсумовуючи інформацію, викладену в статті, можна констатувати, що адміністративно-правовий статус патрульної поліції за своїм юридичним наповненням є сукупністю її завдань, функцій та повноважень, які відбивають правоохоронну сутність вказаного підрозділу Національної поліції та характеризуються багатозаровістю та мультизадачністю.

Підкреслимо, що завдання та функції патрульної поліції доцільно класифікувати на загальні, які є універсальними для всіх без виключення підрозділів Національної поліції України, та спеціальні, що притаманні тільки для органу, що вивчається.

Загальні завдання патрульної поліції закріплені у положеннях Закону України «Про Національну поліцію», натомість спеціальні завдання єдиним кодифікованим нормативно-правовим актом не регламентовані та розпорошені у значній кількості інших законів та підзаконних актів. Зауважимо, що вказані завдання автор пропонує класифікувати за напрямками функціонування патрульної поліції: завдання у сфері охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку; завдання у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; завдання у сфері надання допомоги особам, які потребують такої допомоги.

Функції патрульної поліції автор пропонує згрупувати на зовнішньоорганізаційні та внутрішньоорганізаційні. До основних функцій патрульної поліції слід віднести забезпечення публічної безпеки і порядку в громадських місцях; контроль за безпекою дорожнього руху транспорту й пішоходів; забезпечення паспортного режиму, перебування на території регіону (країни) іноземців та осіб без громадянства; надання допомоги громадянам, державним органам, тощо; припинення і попередження правопорушень і злочинів; застосування поліцейських заходів; притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності; здійснення превентивної (профілактичної) діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку тощо.

Повноваження патрульної поліції є синтезом прав та юридичних обов'язків, які реалізуються вказаним підрозділом Національної поліції відповідно до їх галузевої приналежності: у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки, у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, в адміністративно-юрисдикційній сфері тощо.

Основною проблемою у означеній сфері вбачається відсутність єдиного кодифікованого нормативно-правового акту, який би врегулював адміністративно-правовий статус саме патрульної поліції. При цьому велика кількість її повноважень відзначається дискреційністю норм, що, в свою чергу, також потребує аналізу умов та меж їх застосування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Сердюк А.М. Поняття й елементи адміністративно-правового статусу патрульної поліції України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*, 2016, 1 (3): 76–80.
2. Про внесення змін до Положення про Департамент патрульної поліції Наказ від 05.09.2024 № 947. URL: Про внесення змін до Положення про Департамент патрульної поліції | LIGA:ZAKON.

3. Дронік Д.С. Адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції в Україні. Дисертація на здобуття ступеня вищої освіти доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Донецький державний університет внутрішніх справ, Кропивницький, 2023. 241 с.
4. Про затвердження Положення про Департамент патрульної поліції: наказ Голови Національної поліції від 06.11.2015 № 73. URL: Про затвердження Положення про Департамент патрульної поліції. LIGA:ZAKON.
5. Превентивна діяльність підрозділів Національної поліції України : навчально-методичний посібник для здобувачів вищої освіти освітнього ступеня магістра у Національному університеті «Одеська юридична академія», галузь знань 26 «Цивільна безпека» спеціальність 262 «Правоохоронна діяльність» / авт.-укл.: А. Кубаєнко, О. Ульянов, О. Крижановська; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Юридична література, 2024. 128 с.
6. Сердюк А.М. Щодо визначення поняття і змісту основних завдань та функцій патрульної поліції України в сучасних умовах: адміністративно-правові аспекти. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 3. С. 45–49.
7. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 року № 3353-XII. URL: Про дорожній рух від 30.06.1993 № 3353-XII.
8. Кройтор О.М. Адміністративно-правовий статус патрульної поліції як суб'єкта профілактики правопорушень: дис.... докт. філ.. Львів, 2023. 208 с.

УДК 349.3:004(4):35.073.5(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.57>

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЦИФРОВІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ У ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Чернадчук Т.О.,*кандидат юридичних наук,**доцент кафедри адміністративного і інформаційного права**юридичного факультету**Сумського національного аграрного університету*

ORCID: 0000-0002-6758-7438

Томурко В.О.,*студент юридичного факультету**Сумського національного аграрного університету*

ORCID: 0009-0005-2542-7945

Чернадчук Т.О., Томурко В.О. Європейський досвід цифровізації соціального забезпечення та його імплементація у фінансово-правові засади публічного управління в Україні.

У контексті глобальної цифровізації та воєнного стану трансформація системи соціального забезпечення через впровадження цифрових технологій набуває особливої актуальності для забезпечення безперервності надання послуг громадянам. Стаття присвячена комплексному дослідженню європейського досвіду цифровізації систем соціального забезпечення та можливостей його адаптації у фінансово-правові засади публічного управління України в умовах сучасних викликів державного розвитку. Автори аналізують стратегічні ініціативи Європейського Союзу, зокрема програму «Цифрове десятиліття» та «Цифровий компас 2030», які визначають концептуальні орієнтири розвитку цифрових компетенцій, мереж та публічних сервісів.

Дослідження розкриває двоаспектний характер цифрової трансформації соціального сектору країн ЄС. З одного боку, цифровізація спрощує взаємодію між державою та громадянами, підвищуючи доступність та прозорість публічних послуг – у 2020 році 64% користувачів інтернету в ЄС взаємодіяли з органами влади онлайн. З іншого боку, цифровізація несе ризики посилення державного контролю та потенційних порушень прав людини через формування «цифрової диктатури».

Особливу увагу приділено аналізу взаємозв'язків між цифровими та соціальними показниками в ЄС, де коефіцієнт детермінації досягає 0,78-0,82, що підтверджує значний вплив рівня цифровізації на соціальний прогрес. Розглянуто успішні приклади цифрової трансформації Естонії, Франції та Іспанії як моделі для впровадження в Україні.

Проаналізовано сучасний стан цифровізації в Україні, включаючи функціонування порталу «Дія» (понад 115 онлайн-послуг), системи «Трембіта» (115 підключених ресурсів), що сприяло покращенню позиції України в Індексі е-врядування ООН з 82-го місця у 2018 році до 30-го у 2024. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю модернізації системи публічного управління України відповідно до європейських стандартів, особливо в контексті євроінтеграційних процесів та потреби забезпечення ефективного функціонування соціального захисту в умовах викликів сучасності. Підкреслено необхідність гармонізації правового регулювання цифрових процесів з європейськими стандартами для забезпечення ефективної імплементації кращих практик у сферу соціального забезпечення України.

Ключові слова: цифровізація, соціальне забезпечення, публічне управління, європейський досвід, електронні послуги.

Chernadchuk T.O., Tomurko V.O. European experience of digitalization of social security and its implementation in the financial and legal foundations of public administration in Ukraine.

In the context of global digitalization and martial law, the transformation of the social security system through the implementation of digital technologies becomes particularly relevant for ensuring continuity of service provision to citizens. The article is devoted to a comprehensive study of European experience in digitalization of social security systems and possibilities for its adaptation into the

financial and legal foundations of public administration in Ukraine under the conditions of contemporary challenges of state development.

The authors analyze strategic initiatives of the European Union, particularly the «Digital Decade» program and «Digital Compass 2030,» which define conceptual guidelines for the development of digital competencies, networks, and public services.

The research reveals the dual nature of digital transformation in the social sector of EU countries. On one hand, digitalization simplifies interaction between the state and citizens, increasing accessibility and transparency of public services — in 2020, 64% of internet users in the EU interacted with government authorities online. On the other hand, digitalization carries risks of increased state control and potential human rights violations through the formation of «digital dictatorship.»

Special attention is paid to analyzing the relationships between digital and social indicators in the EU, where the coefficient of determination reaches 0.78-0.82, confirming the significant impact of digitalization level on social progress. Successful examples of digital transformation in Estonia, France, and Spain are examined as models for implementation in Ukraine.

The current state of digitalization in Ukraine is analyzed, including the functioning of the «Diia» portal (over 115 online services), the «Trembita» system (115 connected resources), which contributed to improving Ukraine's position in the UN e-Government Index from 82nd place in 2018 to 30th in 2024. The relevance of the research is determined by the need to modernize Ukraine's public administration system in accordance with European standards, especially in the context of European integration processes and the need to ensure effective functioning of social protection under contemporary challenges. The necessity of harmonizing legal regulation of digital processes with European standards is emphasized to ensure effective implementation of best practices in Ukraine's social security sphere.

Key words: digitalization, social security, public administration, European experience, electronic services.

Постановка проблеми. У сучасних умовах глобальної цифровізації та необхідності модернізації системи публічного управління в Україні особливої актуальності набуває питання трансформації системи соціального забезпечення через впровадження цифрових технологій. Європейський досвід переконливо демонструє, що цифровізація соціального забезпечення не лише підвищує ефективність надання послуг громадянам, а й кардинально змінює фінансово-правові засади функціонування цієї системи.

Країни Європейського Союзу протягом останнього десятиліття досягли значних успіхів у створенні інтегрованих цифрових платформ соціального забезпечення, що забезпечують автоматизацію процесів призначення та виплати соціальних допомог, підвищують прозорість використання бюджетних коштів та мінімізують корупційні ризики. Водночас, Україна перебуває лише на початковому етапі цифрової трансформації системи соціального забезпечення, що створює як виклики, так і унікальні можливості для адаптації кращих європейських практик з урахуванням національної специфіки.

Метою статті є дослідження європейського досвіду цифровізації соціального забезпечення та розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо його імплементації у фінансово-правові засади публічного управління в Україні з урахуванням національних особливостей та викликів сучасного етапу державного розвитку.

Стан опрацювання проблематики. Тема цифровізації публічного управління та соціального забезпечення є надзвичайно актуальною і привертає увагу багатьох науковців у всьому світі. А. Гриценко та Т. Бурлай у своєму дослідженні розглядають широкі аспекти впливу цифровізації на соціальний розвиток, акцентуючи увагу на трансформаційних процесах, що відбуваються в суспільстві під впливом цифрових технологій. М. Боронніков та В. Купріянова детально досліджують європейський досвід цифрової трансформації публічного управління та можливості його адаптації в українських реаліях. S. Кетр у своєму глобальному звіті надає статистичний огляд рівня цифровізації різних країн світу, включаючи показники проникнення цифрових технологій у різні сфери суспільного життя.

Виклад основного матеріалу. Розширення можливостей громадян завдяки цифровим інструментам становить основу стратегії Європейської Комісії щодо переходу до цифрової ери до 2030 року. Програма «Цифрове десятиліття» створює систему координації для стимулювання цифровізації державних установ у Європі та гарантування трансформації протягом найближчих років, з акцентом на безпеку, стабільність та моральні аспекти в цифровому середовищі. Крім того, «Цифровий компас 2030» визначає конкретні орієнтири для розвитку цифрових компетенцій, мереж, бізнесу та державних сервісів [1].

Цифрова трансформація економіки значно впливає на соціальний сектор країн Європейського Союзу, створюючи як нові можливості, так і виклики для систем соціального захисту. Згідно з до-

слідженнями, процес діджиталізації спрощує взаємодію між державою та громадянами, роблячи державні послуги більш доступними та прозорими. Наприклад, у 2020 році в ЄС 64% користувачів інтернету взаємодіяли з органами влади онлайн, порівняно з 58% у 2015 році, а 75% державних послуг для громадян і 84% для бізнесу були оцифровані, що сприяє ефективнішій комунікації та швидшому наданню допомоги. Це підтверджує тенденцію до покращення системи соціального забезпечення через е-урядування, де прогнозується зростання кількості користувачів до 75% до 2025 року [2].

Однак поряд з перевагами цифровізація несе ризики для соціального захисту, посилюючи державний контроль над громадянами та створюючи умови для потенційного порушення прав людини. Вчені зазначають, що цифрові системи можуть використовуватися для скорочення соціальних витрат, а дані про громадян стають інструментом для нагляду, що призводить до так званої «цифрової диктатури» та зниження соціальної довіри. Це може погіршити доступність послуг для вразливих груп населення через цифровий розрив, коли не всі мають необхідні навички чи доступ до технологій [3].

У контексті ЄС цифровізація соціального забезпечення інтегрується з ширшими процесами, такими як е-медицина та освіта, що опосередковано впливає на соціальний захист. Наприклад, автоматизація медичних послуг підвищує їхню доступність, але також створює загрози витоку персональних даних, що стосується конфіденційності в соціальних програмах. За даними 2018 року, лише 18% населення ЄС користувалися цифровою медициною, з прогнозом зростання до 30% до 2025 року, що вимагає посилення захисту даних для збереження довіри [4].

Аналіз взаємозв'язків між цифровими та соціальними показниками в ЄС демонструє позитивний вплив діджиталізації на соціальний прогрес. Побудовані моделі регресії показують щільний зв'язок між індексом цифрової економіки та суспільства (DESI), світовим рейтингом цифрової конкурентоспроможності (WDCR) та індексами людського розвитку (HDI) і соціального прогресу (SPI). Коefіцієнт детермінації R^2 сягає 0,78-0,82 для SPI, що вказує на те, що 78-82% змін у соціальному прогресі пояснюються рівнем цифровізації, підтверджуючи її соціальну ефективність.

Для імплементації європейського досвіду в Україні важливо адаптувати фінансово-правові основи публічного управління, враховуючи як позитивні, так і негативні аспекти. Стратегічна підтримка цифровізації може допомогти подолати соціальні виклики, такі як структурне безробіття чи нерівність, через впровадження е-урядування та цифрових платформ для соціальних послуг. Досвід ЄС показує, що цифрова трансформація сприяє економічному зростанню та соціальній інтеграції, але потребує регулювання для мінімізації ризиків, як-от втрати конфіденційності чи посилення контролю [5].

Впровадження європейських практик у публічне управління України могло б включати гармонізацію «зеленого переходу» з цифровізацією, підвищення цифрової грамотності населення та розвиток «розумних міст», як у Швеції чи Данії, де високі позиції в рейтингах DESI та WDCR корелюють з високим SPI. Це дозволить посилити соціальний захист через прозорі онлайн-системи, але з акцентом на правовий захист даних і запобігання цифровому розриву [6].

Дослідження ключових напрямків стратегічного планування для цифрової модернізації державного сектору в Україні до 2030 року враховує практики з Європи, зокрема з Естонії, Франції та Іспанії. У цих країнах «Цифровий компас» реалізує оцифрування державних послуг через конкретні приклади управління, водночас в Україні це проявляється в різних елементах електронного врядування, таких як портал «Дія», платформа «Трембіта», послуга «єМалютко» та оновлені норми щодо хмарних технологій для органів влади [7].

Основні виклики цифрової модернізації в державному секторі пов'язані з адаптацією європейських методів, зокрема оцифруванням операцій для підвищення ефективності роботи з даними за допомогою класичних цифрових засобів; електронним врядуванням, що базується на інтернет-технологіях для оптимізації адміністративних процесів; цифровим урядом, який інтегрує сучасні інструменти на кшталт інтернету речей, ШІ та аналітики для врахування потреб користувачів у формуванні сервісів; а також аналізом тенденцій оцифрування економіки та управління в Україні з урахуванням європейських зразків.

М. Боронніков та В. Купріянова аналізують потенціал впровадження європейської системи контролю в Україні, яка охоплює інструменти для досягнення цілей за чотирма ключовими векторами. Перші два акцентують на цифровому потенціалі в мережах, навчанні та компетенціях, а інші – на трансформації бізнесу та державних послуг. Результати вказують, що для адаптації такого підходу в післявоєнній Україні необхідний прогрес у цифровій освітній системі та стратегії залучення кваліфікованих кадрів у державне управління [8].

Формування ефективної системи адміністративних послуг стало пріоритетом для впровадження європейських стандартів доброго врядування в українському публічному секторі. Деякі експерти

вважають розширення мережі центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), разом із їх оцифруванням та спрощенням, одним із успішних прикладів в Україні.

Мережа ЦНАП зростає до 1027 центрів на початок 2022 року, надаючи послуги локально, з варіаціями залежно від громади (понад 450 у Києві) [9].

Цифрова трансформація радикально змінює організацію державного управління через використання алгоритмів та технологій, створюючи нові форми онлайн-взаємодії. Основні проблеми включають адаптацію європейських практик оцифрування, електронного врядування та цифрового уряду, а також вивчення тенденцій цифровізації в українській економіці з урахуванням досвіду ЄС.

Правила використання хмарних сервісів від 11 лютого 2025 року (№ 154) регулюють перенесення реєстрів за кордон, захист даних, резервування, шифрування; затверджують порядки надання послуг, вимоги до провайдерів, каталоги та типові договори, з подальшою стратегією кібербезпеки [10].

У ЄС сформовано стале розуміння якісного публічного управління, засноване на «Білій книзі європейського врядування» 2002 року з п'ятьма принципами: ефективність (своєчасна реалізація політики на основі цілей та досвіду), відкритість (прозорість та доступність інформації), підзвітність (чітка відповідальність), участь (включення громадян у політику) та злагодженість (послідовність заходів) [11].

Сьогодні в ЄС належне управління вважається ключем до сталого розвитку, зростання, конкурентоспроможності та вирішення викликів. Воно базується на міжнародних стандартах ОЕСР та ЄС, а також на кращих практиках реформ у країнах-членах [12]. Угода про асоціацію та статус кандидата в ЄС стимулювали впровадження цих принципів в Україні через стратегічні документи, що визначають напрямки реформ, їх організацію, заходи та оцінку.

Центральним є реформа публічного управління з 2016 року, спрямована на створення ефективної системи для формування політики, сталого розвитку та реагування на виклики [13].

Концепція електронних послуг ухвалена в 2016 році, але значний прогрес стався з планом на 2019–2020 роки, що зобов'язував органи влади впроваджувати послуги онлайн, удосконалювати взаємодію реєстрів та стандарти обслуговування.

Закон «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» від 15 липня 2021 року встановлює принципи (орієнтація на громадян, прозорість, доступність), порядок надання послуг, включаючи електронні та комплексні [14]. Закон «Про публічні електронні реєстри» від 18 листопада 2021 року регулює управління даними, забороняючи дублювання запитів інформації з реєстрів [15]. Закон «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року регулює надання послуг, закріплюючи принципи об'єктивності, рівності, відкритості, своєчасності, пропорційності та захисту, гармонізуючи норми та відповідаючи європейським стандартам [16].

Організаційно ключовими є портал «Дія» та система «Трембіта». Портал надає понад 115 онлайн-послуг, мобільний додаток – понад 40, плюс 14 цифрових документів (паспорти, ІПН, пенсійне посвідчення тощо) [17]. Станом на грудень 2023 року, 19,8 млн користувачів додатка та 20,5 млн порталу. «Трембіта» з 2020 року забезпечує обмін даними між реєстрами, підключено 115 ресурсів («єМалютко», система охорони здоров'я, реєстр актів цивільного стану, податковий реєстр тощо), з понад 4 млрд транзакцій [18]. Це покращило позицію України в Індексі е-врядування ООН з 82-го у 2018 до 30-го у 2024 [19].

Висновки. Дослідження європейського досвіду цифровізації соціального забезпечення засвідчує його ефективність у підвищенні якості та доступності державних послуг, про що свідчить зростання частки онлайн-взаємодії громадян з органами влади до 64% у 2020 році та високі показники кореляції між рівнем цифровізації та соціальним прогресом ($R^2 = 0,78-0,82$). Імплементация кращих європейських практик у фінансово-правові засади публічного управління України вимагає комплексного підходу, що включає гармонізацію нормативно-правової бази з європейськими стандартами, посилення кібербезпеки та захисту персональних даних, подолання цифрового розриву серед населення. Успішне функціонування порталу «Дія» та системи «Трембіта» демонструє потенціал України для цифрової трансформації соціального забезпечення, що підтверджується покращенням позиції країни в Індексі е-врядування ООН з 82-го до 30-го місця. Стратегічними пріоритетами для України є розвиток інтегрованих цифрових платформ соціального забезпечення, автоматизація процесів призначення та виплати соціальних допомог, впровадження механізмів прозорості використання бюджетних коштів та мінімізації корупційних ризиків. Ефективна імплементация європейського досвіду потребує врахування як позитивних аспектів цифровізації, так і потенційних ризиків «цифрової диктатури», що вимагає збалансованого підходу до правового регулювання цифрових процесів у сфері соціального забезпечення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Європейське врядування. Біла книга. Комісія Європейських Співтовариств COM(2001), Брюссель, 25.07.2001. URL: <https://ukraine.com/load/eurointegration/4-1-0-113> (дата звернення: 01.09.2025).
2. European Commission. The Digital Economy and Society Index (DESI) 2021. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_5483 (дата звернення: 01.09.2025).
3. Гриценко А., Бурлай Т. Вплив цифровізації на соціальний розвиток. *Економічна теорія*. 2020. № 3. С. 24–51.
4. Digital Europe. A Stronger Digital Europe: Our Call to Action towards 2025. 2020. P. 17.
5. World Economic Forum. Understanding the impact of digitalization on society. 2015. URL: <https://reports.weforum.org/digital-transformation/understanding-the-impact-of-digitalization-on-society>.
6. Kemp S. Digital 2021 October: Global Statshot Report. 2021. URL: <https://datareportal.com/reports/digital-2021-october-global-statshot>.
7. The Principles of Public Administration. Paris: OECD, 2023. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-UKR.pdf> (дата звернення: 01.09.2025).
8. Боронніков М., Купріянова В. Європейський досвід та перспективи цифрової трансформації публічного управління для України. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2025. № 11. С. 14226.
9. ЦНАПи Києва надали 475 416 адмінпослуг за 5 місяців 2024 року. *Офіційний веб-портал. Адміністративні послуги міста Києва*. 2024. URL: <https://kyivcna.gov.ua/News/Details/d73b59ce-7824-4ee9-b978-0d4eeb517948?isSpecial=True> (дата звернення: 05.09.2025).
10. Деякі питання надання та використання хмарних послуг та/або послуг центру обробки даних. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2025 р. № 154. Київ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/154-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.09.2025).
11. Європейське врядування. Біла книга. Комісія Європейських Співтовариств COM (2001), Брюссель, 25.07.2001. URL: <https://ukraine.com/load/eurointegration/4-1-0-113> (дата звернення: 01.09.2025).
12. The Principles of Public Administration. Paris: OECD, 2023. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-UKR.pdf> (дата звернення: 01.09.2025).
13. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1102-р). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-2022.09.2024> (дата звернення: 02.09.2025).
14. Про особливості надання публічних (електронних) послуг: Закон України від 15.07.2021 р. № 1689-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 47, ст. 383.
15. Про публічні електронні реєстри: Закон України від 18.11.2021 р. № 1907-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 11, ст. 27.
16. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15, ст. 50.
17. Єдиний державний веб-портал електронних послуг «Дія». URL: <https://se.diia.gov.ua/unified-state-web-portal-of-electronic-services-diia> (дата звернення: 05.09.2025).
18. Система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта». URL: <https://trembita.gov.ua> (дата звернення: 03.09.2025).
19. UN e-government knowledgebase: Ukraine. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine/dataYear/2024> (дата звернення: 04.09.2025).

УДК 343.352(477)(100)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.58>

ІНСТИТУТ ВИКРИВАЧІВ ЯК МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

Шульган І.І.,

*кандидат юридичних наук,
доцентка кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»,
ORCID: 0000-0002-9623-3495*

Кузів Ю.З.,

*здобувачка першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»
ORCID: 0009-0002-1033-4285*

Шульган І.І., Кузів Ю.З. Інститут викривачів як механізм протидії корупції: міжнародний досвід та українські реалії.

Вказується, корупція залишається однією із нагальних проблем сучасного суспільства, нівелюючи легітимність влади, чим, у свою чергу, загрожує суверенітету держави та підриває довіру населення до владних інститутів.

У статті досліджено правову природу інституту викривачів корупції в системі антикорупційних механізмів на національному та міжнародному рівнях. Визначено, що викривачем корупції є фізична особа, яка внаслідок своєї професійної, трудової чи іншої діяльності отримала достовірну інформацію про можливі корупційні правопорушення та повідомила про них компетентні органи із дотриманням визначених законом вимог. Саме ці ознаки відрізняють викривача від заявника.

Проведено аналіз міжнародно-правових інструментів захисту викривачів, які відображені в документах ООН, Ради Європи та в законодавстві Європейського Союзу. Розглянуто особливості імплементації міжнародних стандартів у національне законодавство різних країн, зокрема США, Великої Британії та України. Особливу увагу приділено комплексному аналізу нормативно-правової бази України щодо захисту викривачів корупції, представленої Законом України «Про запобігання корупції» та іншими актами національного законодавства.

Наведено приклад успішних кейсів у сфері протидії корупції за допомогою викривачів у міжнародній та українській практиці. Також відзначено проблематику суспільного сприйняття викривачів у країнах пострадянського простору, де відбувається отождолення викривачів корупції з доносами радянських часів.

Доведено, що ефективний механізм захисту викривачів є критично важливим елементом антикорупційної політики держави, що потребує не лише належного правового регулювання, але й зміни суспільних стереотипів. Їхній правовий захист – невід’ємна умова ефективної боротьби з корупцією. Законодавство України забезпечує базові гарантії безпеки та підтримки для викривачів, однак потребує подальшого вдосконалення й систематизації. Обґрунтовано необхідність розробки комплексного підходу до захисту викривачів, який включає не лише юридичні гарантії, але й формування культури нетерпимості до корупції в суспільстві. Забезпечення прав і гарантій для таких осіб сприяє викриттю корупційних схем, зменшенню рівня корупції та формуванню довіри громадян до державних інституцій.

Ключові слова: корупція, викривач корупції, антикорупційна політика, міжнародне співробітництво, правовий захист, протидія корупції.

Shulhan I.I., Kuziv Yu.Z. The institute of whistleblowers as a mechanism for combating corruption: international experience and Ukrainian realities.

It is indicated that corruption remains one of the pressing problems of modern society, undermining the legitimacy of government, which, in turn, threatens the sovereignty of the state and undermines the public’s trust in government institutions.

The article examines the legal nature of whistleblowers in the system of anti-corruption mechanisms at the national and international levels. It is determined that a whistleblower is a natural person who, as a result of their professional, employment, or other activities, has obtained reliable information about possible corruption offenses and reported them to the competent authorities in accordance with the requirements established by law. It is these characteristics that distinguish a whistleblower from an applicant.

An analysis of international legal instruments for the protection of whistleblowers, as reflected in the documents of the UN, the Council of Europe, and the legislation of the European Union, has been carried out. The peculiarities of the implementation of international standards into the national legislation of various countries, in particular the United States, Great Britain, and Ukraine, were considered. Particular attention was paid to a comprehensive analysis of Ukraine's regulatory and legal framework for the protection of corruption whistleblowers, as represented by the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" and other acts of national legislation.

Examples of successful cases in the field of combating corruption with the help of whistleblowers in international and Ukrainian practice are provided. The issue of public perception of whistleblowers in post-Soviet countries, where whistleblowers are identified with Soviet-era informants, is also noted.

It has been proven that an effective mechanism for protecting whistleblowers is a critically important element of a state's anti-corruption policy, which requires not only proper legal regulation but also a change in social stereotypes. Their legal protection is an indispensable condition for effectively combating corruption. Ukrainian legislation provides basic guarantees of safety and support for whistleblowers, but it needs further improvement and systematization. There is a clear need to develop a comprehensive approach to the protection of whistleblowers, which includes not only legal guarantees but also the formation of a culture of intolerance to corruption in society. Ensuring the rights and guarantees of such persons contributes to the exposure of corruption schemes, the reduction of corruption, and the formation of public trust in state institutions.

Key words: corruption, whistleblower, anti-corruption policy, international cooperation, legal protection, combating corruption.

Постановка проблеми. Корупція залишається однією із нагальних проблем сучасного суспільства, нівелюючи легітимність влади, чим, у свою чергу, загрожує суверенітету держави та підриває довіру населення до владних інститутів. Викривачі корупції є важливим джерелом інформації про корупційні правопорушення, однак вони часто стикаються з різними формами переслідування, що значно знижує ефективність їхнього внеску в антикорупційну діяльність.

Дослідження міжнародно-правових гарантій та механізмів захисту викривачів корупції є надзвичайно актуальним з огляду на транснаціональний характер корупції та необхідність координації зусиль світової спільноти в боротьбі з цим явищем.

Метою статті є аналіз сучасного стану міжнародно-правових гарантій та механізмів захисту викривачів корупції, визначення шляхів підвищення їх ефективності.

Стан опрацювання проблематики. Чимало вітчизняних науковців у своїх працях розкривали питання захисту викривачів корупції, чим зробили вагомий внесок у дослідження цього явища. Окремі аспекти захисту викривачів корупції аналізували такі вчені, як: Мезеря О.А., Нестеренко О., Страшок А.А., Татаренко Г.В., Татаренко І.В., Шостко О. та інші.

Виклад основного матеріалу. Феномен корупції є нагальним не тільки у нашій державі, а й в усьому світі – він є проблемою масштабного характеру. Корупцію намагаються викоринити впродовж надзвичайно довгого часу, адже перші згадки про діяння, які можна віднести до корупційних сягають часів Давнього Єгипту, Індії та Китаю [1, с. 127].

Проте корупція є тим явищем, яке не всіма сприймається негативно, через що його надзвичайно важко знищити. Велика частина нашого суспільства звикла до того, що можна комусь дати хабаря та вирішити свої проблеми легшим, зручнішим шляхом. Така практика створила своєрідну «тіньову систему» відносин, яка, на жаль, часто працює ефективніше, ніж офіційні механізми.

На підсвідомому рівні люди можливо й розуміють всю аморальність та небезпеку цього явища, проте корупція настільки вкорінилася в життя пересічних громадян, що багато хто й не вірить, що її може не існувати. Це формує замкнене коло: з одного боку, суспільство засуджує корупцію як явище, з іншого – активно використовує корупційні механізми для вирішення власних проблем, виправдовуючи це необхідністю або неможливістю діяти інакше.

Особливо небезпечним є те, що корупційні практики часто сприймаються як норма, як невід'ємна частина функціонування держави та суспільства. «Так завжди було і так буде» – подібні фаталістичні погляди ускладнюють боротьбу з корупцією, адже вона перетворюється з правового питання на соціально-культурне явище, яке має глибоке коріння у свідомості людей.

Саме в цьому контексті надзвичайної важливості набуває інститут викривачів корупції. Ці люди, будучи частиною того ж суспільства, розуміють всю небезпеку такого феномену як корупція та знаходять в собі сміливість протистояти системі, починаючи протидію корупції з себе.

Концепція викривачів має глибоке історичне коріння, хоча термін «whistleblower» (дослівно – «той, хто дує у свисток») з'явився лише у 1970-х роках. Одним із перших задокументованих випадків викриття була справа 1777 року, коли група з десяти моряків повідомила про жорстоке поводження головнокомандувача, комендора Есека Гопкінса з британськими полоненими моряками. У ході цієї справи Континентальним конгресом було прийнято перший закон про захист викривачів. В результаті Гопкінса було негайно усунуто від посади [2].

В українському законодавстві термін «викривач» знаходить своє визначення в Законі України «Про запобігання корупції» (далі – Закон). Зокрема, законодавець у статті 1 Закону описує викривача, як фізичну особу, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання [3].

Важливо відзначити, національне законодавство у цій сфері розрізняє заявників та викривачів. Загалом, кожна особа може повідомити про корупцію, якщо переконана, що надана нею інформація є достовірною, проте не у всіх випадках вона буде викривачем [4]. Натомість викривач — це фізична особа, яка отримала інформацію про корупцію у зв'язку зі своєю трудовою, професійною, господарською, науковою чи іншою діяльністю, та повідомила про неї із дотриманням визначених законом умов (джерело інформації, фактичні обставини, належна форма повідомлення). Таким чином, не кожен заявник є викривачем, оскільки останній повинен відповідати сукупності спеціальних критеріїв, визначених Законом та КПК України.

Відповідно до статті 33 Конвенції ООН проти корупції, викривачем є особа, яка добросовісно і на обґрунтованих підставах повідомляє компетентним органам про будь-які факти, пов'язані з корупційними правопорушеннями [5]. Більш розширене визначення міститься в Директиві ЄС 2019/1937 про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, де викривачами вважаються особи, які повідомляють про порушення законодавства ЄС, що завдають шкоди суспільним інтересам [6].

Отже, викривачем корупції є фізична особа, яка внаслідок своєї професійної, трудової чи іншої діяльності отримала достовірну інформацію про можливі корупційні правопорушення та повідомила про них компетентні органи із дотриманням визначених законом вимог, що відрізняє її від звичайного заявника.

Розкриваючи інформацію про корупційні правопорушення, викривачі наражають себе на небезпеку, адже стають мішенню для помсти з боку викритих осіб. Саме тому захист викривачів є критично важливим елементом антикорупційної політики будь-якої держави.

Як зазначають Нестеренко О. та Шостко О., Сполучені Штати Америки мають одну з найрозвиненіших систем захисту викривачів у світі, яка розвивалася протягом декількох століть [7, с. 7]. Ключовим нормативно-правовим актом у цій сфері є Закон про фальшиві позови (False Claims Act, FCA) 1863 року, що дозволяє приватним особам подавати позови від імені уряду проти компаній, які шахрайським шляхом отримали державні кошти, при цьому отримуючи від 15% до 30% стягнутої суми [8].

Зокрема, у 2024 фінансовому році сума стягнень і судових рішень за позовами, поданими відповідно до FCA перевищила \$2,9 мільярда. З цієї суми понад \$2,4 мільярда були отримані в результаті позовів, ініційованих викривачами, які подають позови від імені уряду США [9].

Проте, першою європейською країною, що ввела комплексне законодавство у сфері захисту викривачів була Велика Британія. У 1998 році набув чинності Закон про розкриття інформації у суспільних інтересах (Public Interest Disclosure Act), який забороняє негативне ставлення до працівника або його звільнення через те, що він повідомив про порушення [10].

На міжнародній арені основними документами щодо захисту викривачів є Конвенція ООН проти корупції (2003 р.) та Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією Ради Європи (1999 р.). Стаття 33 Конвенції ООН проти корупції має на меті зобов'язати держави-учасниці «...до належних заходів для забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поводження» [5].

Окрім того, робоча група Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) давно визнає важливість викривачів як джерела виявлення випадків хабарництва іноземних офіційних

осіб і рекомендувала країнам запровадити ефективні режими захисту викривачів. Рекомендація IX (iii) була включена з цього приводу до Рекомендації щодо боротьби з хабарництвом 2009 року [11]; у 2016 році міжнародні стандарти у цій сфері були оновлені.

На європейському рівні знаковим було прийняття Директива (ЄС) 2019/1937 Європейського парламенту і Ради ЄС від 23.10.2019 «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства союзу». Вона зобов'язує компанії з понад 50 працівниками та всі державні органи створити внутрішні канали для повідомлень про порушення та гарантує захист від репресій. Держави-члени мали імплементувати ці положення до грудня 2021 року, але деякі країни, включаючи Німеччину, Чехію та Угорщину, не встигли це зробити вчасно та були оштрафовані Судом ЄС у 2025 році [12].

Також, у квітні 2014 року Комітетом Міністрів Ради Європи було прийнято Рекомендація CM/REC(2014)7 Комітету Міністрів державам-членам щодо захисту викривачів. Рекомендація містить в собі 29 принципів для керівництва державам-учасницям при розробці національних документів щодо захисту викривачів. Ці принципи стосуються матеріальної та процесуальної сфер застосування національних рамок, каналів повідомлення, конфіденційності, заходів захисту від репресій та імплементацийних механізмів [13].

Наразі в Україні відсутній єдиний уніфікований законодавчий акт, який би регламентував права та гарантії захисту викривачів корупції. Ключові аспекти захисту викривачів знаходять своє відображення у Законі України «Про запобігання корупції», а саме в розділі VIII. Зокрема, цей розділ передбачає механізми забезпечення анонімності та конфіденційності повідомлень, визначає процедуру розгляду таких повідомлень, встановлює винагороду для викривачів корупційних правопорушень та закріплює відповідальність за порушення законодавства про захист викривачів. Більше того, визначає механізми юридичного, психологічного та іншого захисту викривачів, зокрема безоплатної правової допомоги, а також передбачає заборону на переслідування викривачів у зв'язку з повідомленням про можливі факти корупційних правопорушень [3].

Окрім цього, окремі аспекти регулювання захисту викривачів корупції регулюються й іншими нормативно-правовими актами, серед яких вбачаємо за доцільне виділити такі як: Кримінально процесуальний кодекс України, в якому регламентується виплата винагороди викривачу за повідомлення про корупційний злочин [14]; Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», що визначає систему заходів забезпечення безпеки викривачів як учасників кримінального провадження [15]; Кодексом України про адміністративні правопорушення, який встановлює адміністративну відповідальність за незаконне розкриття інформації про викривачів [16].

Світова практика демонструє численні приклади суспільно значущих викриттів корупції завдяки діяльності викривачів. Кримінальна справа щодо корупції у ФІФА (2015-2017 рр.) є чудовим прикладом викриття системної транснаціональної корупції завдяки свідченням інсайдерів. Методологічно значущим аспектом розслідування стало застосування правоохоронними органами США екстериторіального принципу юрисдикції та інструментарію законодавства про організовану злочинність (RICO Act) для притягнення до відповідальності високопосадовців організації [17].

В Україні інститут викривачів корупції продовжує формуватися, однак уже є приклади його успішної реалізації. Так, у 2021 році один із військовослужбовців повідомив Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) про пропозицію неправомірної вигоди в розмірі 24 мільйони гривень за сприяння інтересам певного товариства з обмеженою відповідальністю [18].

НАБУ відкрило кримінальне провадження за частиною 3 статті 369 Кримінального кодексу України. Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) здійснювала процесуальне керівництво та представляла обвинувачення в суді. Вищий антикорупційний суд (ВАКС) 24 березня 2023 року ухвалив обвинувальний вирок, призначивши колишньому заступнику начальника одного з управлінь Міністерства оборони покарання у вигляді 4,5 років позбавлення волі. Важливо зазначити, що в рамках цієї справи вперше в історії України викривачу корупції офіційно виплатили винагороду [18].

Проте, незважаючи на позитивні зміни у правовому забезпеченні захисту викривачів, існує чимало викликів, які перешкоджають ефективному розвитку цього засобу протидії корупції.

Як в Україні, так і у всьому світі, у суспільства може виникати негативне ставлення до викривачів. Особливо таку тенденцію можна простежити в країнах пострадянського простору, де доноси були інституціалізованою практикою контролю населення. Громадяни могли повідомляти про своїх сусідів, колег, а іноді навіть членів родини за будь-які прояви неприязні до радянської влади. Хоча від розпаду СРСР минуло понад 30 років, колективна травма від системи доносів залишається відчутною. У цьому випадку важливо проводити інформаційні кампанії, які дозволяють суспільству зрозуміти, що доноси були спрямовані на підтримку репресивного режиму, в той час як викривачі корупції мають на меті відновити справедливість та захистити суспільні інтереси.

Серед інших викликів можна виділити побоювання репресій на робочому місці, відсутність ефективних механізмів захисту та недостатня обізнаність про свої права. Згідно з дослідженням Ради Європи, багато потенційних викривачів утримуються від повідомлення про порушення через страх негативних наслідків та недовіру до системи захисту [19]. Це підкреслює необхідність не лише вдосконалення законодавства, але й формування культури підтримки викривачів, зокрема через освітні кампанії та забезпечення конфіденційності повідомлень.

Висновки. Відтак, можна зробити висновок, що інститут викривачів корупції є надзвичайно важливим та потужним інструментом у сфері протидії корупції. Викривачі виступають фактично першою ланкою у виявленні корупційних правопорушень, сприяючи не лише їх розкриттю, але й формуванню атмосфери нетерпимості до корупції в суспільстві.

Формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень є основою формування доброчесності та відкритості в діяльності як державних органів, так і приватного сектору. Така культура базується на обізнаності та бажанні громадян здійснювати свій внесок у протидію корупції, готовності діяти у випадку виявлення порушень, а також на впевненості в ефективному захисті викривачів. Створення умов для безпечного та анонімного повідомлення, а також заохочення до прояву громадянської активності – важливі передумови для побудови прозорого та відповідального суспільства. Кроком до забезпечення безпеки та конфіденційності викривачів корупції є створення Єдиного порталу повідомлень викривачів, який адмініструється Національним агентством з питань запобігання корупції. Цей портал є ключовим елементом Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки та сприяє безпечному повідомленню про корупційні правопорушення.

Безперечно, боротьба з корупцією є одним з найважливіших завдань для України на шляху вступу до ЄС, адже рівень корупції негативно впливає на економічний розвиток, соціальну та політичну стабільність. Законодавчі ініціативи, такі як введення інституту викривачів корупції та створення відповідних інструментів для безпечного повідомлення про корупційні правопорушення, допомагають знижувати рівень корупції. Однак, це лише перші кроки, і для досягнення реальних змін необхідно працювати над культурою нетерпимості до корупції в суспільстві та забезпечувати активну участь громадян у боротьбі з корупційними проявами на всіх рівнях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Татаренко Г.В., Мезеря О.А., Татаренко І.В. Реформа інституту викривачів корупції в Україні: довгоочікувані зміни чи імітація прогресу. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2020. № 1 (39). С. 127–142.
2. Hoyer Law Group, PLLC. *The first whistleblower law is officially 238 years old!*. URL: <https://www.hoyerlawgroup.com/the-first-whistleblower-law-is-officially-238-years-old>.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
4. Страшок А.А. Викривачі корупції та гарантії їх захисту за законодавством України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2025. 5. URL: http://www.apnl.dnu.in.ua/5_2023/26.pdf.
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.
6. Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства союзу: Директива (ЄС) 2019/1937 Європейського парламенту і ради ЄС від 23.10.2019. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Dyrektyva-YES-20191937.pdf>.
7. Nesterenko O., Shostko O. Whistleblower protection. URL: http://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/03_vlppk_Whistleblower-book_color_eng_light-site.pdf.
8. False Claims Act, 31 U.S.C. §§ 3729–3733. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/subtitle-III/chapter-37/subchapter-III>.
9. U.S. Department of Justice. False Claims Act settlements and judgments exceed \$2.9 billion in fiscal year 2024. URL: <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/false-claims-act-settlements-and-judgments-exceed-29b-fiscal-year-2024>.
10. Public Interest Disclosure Act 1998. URL: <https://www.legislation.gov.uk>.
11. Review of the OECD anti-bribery recommendation. Public consultation Document. URL: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/fighting-foreign-bribery/public-consultation-review-oecd-anti-bribery-recommendation.pdf>.
12. Meijer, B. EU court fines five countries for lacking whistleblower protection. *Reuters*. 2025, March 6. URL: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-court-fines-five-countries-lacking-whistleblower-protection-2025-03-06>.

13. Protection of whistleblowers: Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/16807096c7>.
14. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.
15. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23.12.1993 № 3782-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3782-12#Text>.
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Постанова Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984 № 8074-10. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
17. Кримінальна справа щодо корупції у ФІФА. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Кримінальна_справа_щодо_корупції_у_ФІФА.
18. Вперше в історії України викривач корупції отримав винагороду. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/vpershe-v-istorii-ukrainy-vykrivach-koruptsii-otrymav-vynagorodu>.

УДК 342.951:352.074](477):364

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.59>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Щербина Є.М.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри права Дніпровського гуманітарного університету

Щербина Є.М. Адміністративно-правове забезпечення благоустрою населених пунктів в умовах воєнного стану в Україні.

У статті досліджено адміністративно-правові засади забезпечення благоустрою населених пунктів в умовах воєнного стану в Україні. Актуальність теми зумовлена трансформацією публічного управління у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації проти України, що спричинила суттєві виклики для органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій у сфері благоустрою. Акцентується увага на тому, що система благоустрою населених пунктів зазнала істотних змін, які пов'язані не лише з фізичним знищенням об'єктів інфраструктури, а й із необхідністю нормативної адаптації процедур до умов воєнного стану.

У межах дослідження проаналізовано адміністративно-правові механізми, що застосовуються у сфері благоустрою населених пунктів в період воєнного стану. Визначено особливу роль військових адміністрацій у регулюванні питань благоустрою, включаючи ухвалення розпорядчих актів, забезпечення демонтажу зруйнованих конструкцій, прибирання територій, ліквідацію стихійних звалищ, охорону об'єктів критичної інфраструктури. Розкрито механізми взаємодії між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також наголошено на необхідності формування єдиної координаційної моделі адміністративного реагування в умовах надзвичайної ситуації.

Досліджено нормативно-правові акти, зокрема Закон України «Про правовий режим воєнного стану» та Закон України «Про благоустрій населених пунктів», а також їхню взаємодію в умовах воєнного стану. Встановлено, що чинне законодавство містить низку колізій і прогалів, зокрема в питаннях демонтажу аварійних споруд, відновлення елементів благоустрою та обліку пошкодженого майна. Зроблено висновки щодо потреби у нормативному оновленні законодавства з урахуванням викликів воєнного часу, розширення адміністративних повноважень військових адміністрацій, впровадження тимчасових правових режимів та механізмів публічно-приватної взаємодії.

Стаття пропонує концептуальні підходи до реформування основ адміністративно-правового регулювання благоустрою населених пунктів в умовах воєнного стану і має прикладне значення для публічного адміністрування в цій сфері.

Ключові слова: благоустрій населених пунктів, адміністративне право, воєнний стан, військові адміністрації, органи місцевого самоврядування, публічне управління, правовий режим, нормативно-правове регулювання, надзвичайна ситуація.

Shcherbyna E.M. Administrative and legal provision of the improvement of settlements in the conditions of martial law in Ukraine.

The article examines the administrative and legal principles of ensuring the improvement of settlements in the conditions of martial law in Ukraine. The relevance of the topic is conditioned by the transformation of public administration in connection with the full-scale armed aggression of the Russian Federation against Ukraine, which caused significant challenges for executive authorities, local self-government bodies and military administrations in the sphere of improvement. Attention is focused on the fact that the system of improvement of settlements has undergone significant changes, which are connected not only with the physical destruction of infrastructure objects, but also with the necessity of normative adaptation of procedures to the conditions of martial law.

Within the framework of the study, administrative and legal mechanisms applied in the sphere of improvement of settlements during the period of martial law are analyzed. The special role of military administrations in regulating issues of improvement is determined, including the adoption of directive acts, ensuring the dismantling of destroyed constructions, cleaning of territories, liquidation of spontaneous dumps, protection of objects of critical infrastructure. Mechanisms of interaction between

military administrations and local self-government bodies are revealed, and also the necessity of forming a unified coordination model of administrative response in the conditions of an emergency situation is emphasized.

Normative and legal acts are studied, in particular the Law of Ukraine "On the legal regime of martial law" and the Law of Ukraine "On the improvement of settlements", as well as their interaction in the conditions of martial law. It is established that the current legislation contains a number of collisions and gaps, in particular in the issues of dismantling emergency constructions, restoration of elements of improvement and accounting of damaged property. Conclusions are made regarding the need for normative renewal of legislation taking into account the challenges of wartime, expansion of administrative powers of military administrations, introduction of temporary legal regimes and mechanisms of public-private interaction.

The article proposes conceptual approaches to the reforming of the foundations of administrative and legal regulation of the improvement of settlements in the conditions of martial law and has applied significance for public administration in this sphere.

Key words: improvement of settlements, administrative law, martial law, military administrations, local self-government bodies, public administration, legal regime, normative and legal regulation, emergency situation.

Постановка проблеми. Воєнна агресія Російської Федерації проти України спричинила масштабні руйнування інфраструктури, пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства та суттєві зміни у функціонуванні системи публічного управління на місцях. В умовах повномасштабної війни перед органами державної влади та місцевого самоврядування постали нові виклики, серед яких одним із найбільш нагальних є збереження та відновлення благоустрою населених пунктів як складової життєзабезпечення населення, забезпечення санітарно-епідеміологічної безпеки та елементу загальної обороноздатності країни.

Сфера благоустрою населених пунктів, що в мирний час була зорієнтована переважно на естетичну, екологічну та комунальну функції, в умовах воєнного стану набуває стратегічного значення. Своєчасне очищення територій від завалів, утримання об'єктів критичної інфраструктури, облаштування тимчасових укриттів, демонтаж аварійних споруд, організація евакуаційних маршрутів – усе це вимагає ефективного адміністративно-правового реагування з урахуванням надзвичайного правового режиму. Водночас застосування чинного законодавства, зокрема Закону України «Про благоустрій населених пунктів», у реаліях війни стикається з низкою труднощів, які підлягають вирішенню за допомогою сучасних адміністративних засобів.

Метою статті є виявлення та теоретико-правове обґрунтування особливостей адміністративно-правового забезпечення благоустрою населених пунктів України в умовах воєнного стану, а також формулювання пропозицій щодо удосконалення нормативного регулювання та практики правозастосування у цій сфері. Відповідно до поставленої мети у роботі передбачається вирішення таких **завдань**: 1) проаналізувати адміністративно-правову природу благоустрою як об'єкта публічного управління в умовах надзвичайної ситуації; 2) охарактеризувати нормативно-правові акти, що регулюють сферу благоустрою під час воєнного стану, з урахуванням компетенції військових адміністрацій (ВА) та органів місцевого самоврядування (ОМС); 3) виявити ключові проблеми та прогалини у правозастосовній практиці та розробити пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення благоустрою в умовах воєнного стану.

Стан опрацювання проблематики. Питання правового регулювання благоустрою в Україні традиційно розглядалося в контексті забезпечення сталого розвитку територій, екологічної безпеки та муніципального управління. Суттєвий внесок у розробку загальнотеоретичних аспектів адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою зробили українські науковці, які представляють різні галузі національного права. Так, Є. Пряхін досліджує питання адміністративно-правового регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів [1], О. Ігнатенко визначає шляхи системного державного регулювання у сфері благоустрою населених пунктів [2], П. Покатаєв досліджує сутність та особливості адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів [3]. Деякі автори фокусуються на окремих елементах благоустрою населених пунктів. Так, Є. Ключниченко досліджує особливості управління розвитком міст [4]; В. Міщенко, Ю. Маковецька, Т. Омеляненко аналізують порядок організації діяльності органів місцевого самоврядування щодо вивезення та утилізації побутових відходів [5]; А. Баско визначає особливості адміністративно-правового регулювання реалізації органами місцевого самоврядування державної політики у сфері благоустрою територій [6].

Водночас, варто зазначити, що сучасні виклики, пов'язані з функціонуванням системи благоустрою в умовах воєнного стану, досліджені недостатньо. Існує брак комплексного аналізу осо-

бливостей адміністративно-правового статусу військових адміністрацій як суб'єктів регулювання цієї сфери. Залишається поза увагою проблема адаптації чинного законодавства до обставин, що передбачають обмеження прав, запровадження тимчасових режимів управління та зміну моделі реалізації владних повноважень в умовах воєнного стану. Також не розкритими залишаються питання взаємодії між державними та муніципальними органами в частині реалізації повноважень у сфері благоустрою в умовах надзвичайного правового режиму.

Виклад основного матеріалу. Воєнний стан як особливий правовий режим кардинально змінює характер публічного управління, зокрема у сфері благоустрою територій. Основною особливістю управлінських рішень у таких умовах є їхній антикризовий, мобілізаційний та тимчасовий характер, що зумовлює переорієнтацію адміністративної діяльності з планового благоустрою на заходи, спрямовані на забезпечення життєдіяльності громад у надзвичайних обставинах.

Відповідно до ст.ст. 8 та 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», військові адміністрації на період воєнного стану набувають особливих повноважень у сфері публічного управління, зокрема в частині забезпечення громадського порядку, організації життєдіяльності територіальних громад та відновлення пошкоджених елементів інфраструктури [7]. ВА можуть делегуватися повноваження, що традиційно належать до компетенції органів місцевого самоврядування, зокрема щодо контролю за станом об'єктів благоустрою, організації утримання вулично-дорожньої мережі, прийняття рішень про демонтаж аварійних конструкцій, очищення територій від небезпечних відходів. Водночас, в умовах співіснування ВА та ОМС виникає потреба в чіткій координації дій. У практичному вимірі це реалізується шляхом видання спільних розпорядчих актів, затвердження тимчасових регламентів, а також залучення комунальних служб, що залишаються у підпорядкуванні місцевих рад. У регіонах, де ОМС не припинили своїх повноважень, військові адміністрації часто виступають органами оперативного реагування, а не сталого управління.

Адміністративно-правові механізми у сфері благоустрою в умовах війни ґрунтуються на поєднанні розпорядчих та виконавчих заходів, а також контролю за їх реалізацією. Адміністративний контроль щодо забезпечення благоустрою населених пунктів в умовах воєнного стану здійснюється переважно у формі виїзних перевірок та інспектувань територій із боку військових адміністрацій, служб ДСНС, департаментів ЖКГ та інших виконавчих органів. Ці інструменти реалізуються у формі розпоряджень, наказів, протоколів обстежень та актів реагування, що часто мають тимчасовий характер і не входять до стандартного переліку рішень ОМС у мирний час.

Закон України «Про благоустрій населених пунктів» залишається базовим актом, який регулює порядок організації, утримання та контролю за станом об'єктів благоустрою. Однак у період дії воєнного стану його реалізація ускладнюється або трансформується під впливом спеціального правового режиму. Зокрема, закон передбачає участь органів місцевого самоврядування у встановленні правил благоустрою, організації прибирання територій, демонтажу самочинно встановлених конструкцій, утримання об'єктів інженерної інфраструктури [8] тощо. Утім, в умовах війни ці функції частково або повністю можуть бути передані військовим адміністраціям, що породжує складнощі у правозастосуванні через відсутність чіткого розмежування повноважень. На практиці це виявляється у невизначеності відповідального суб'єкта за демонтаж аварійних споруд, очищення територій після обстрілів, тимчасове відновлення інфраструктури тощо.

У відповідь на виклики, спричинені повномасштабним вторгненням, органи виконавчої влади та військові адміністрації змушені оперативно формувати нормативну базу, спрямовану на тимчасове регулювання питань благоустрою. Йдеться про ухвалення рішень щодо обмеження доступу до територій, оперативного демонтажу зруйнованих об'єктів, запровадження порядку прибирання завалів, розміщення пунктів гуманітарної допомоги на об'єктах благоустрою тощо. Так, законопроектом № 7153 визначено нові спрощення для місцевих органів самоврядування. Зокрема, у громадах без бойових дій голова громади може самостійно приймати рішення про благоустрій, встановлення або внесення змін до правил з питань благоустрою територій населених пунктів територіальної громади, забезпечення на території територіальної громади чистоти і порядку [9]. Законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» було надано міським, селищним і сільським головам можливість одноосібно приймати рішення щодо благоустрою територій у громадах, де не ведуться бойові дії, з обов'язковим інформуванням обласної ВА протягом 24 годин. До їх повноважень віднесено звільнення комунальної землі від незаконних споруд, обстеження пошкоджених об'єктів і демонтаж аварійних конструкцій, тощо [10].

Незважаючи на загальну мобілізацію публічних ресурсів і розширення повноважень військових адміністрацій, нормативно-правова база, що стосується благоустрою населених пунктів, в умовах воєнного стану залишається фрагментарною та недостатньо деталізованою. По-перше, відсутні спеціальні процедури щодо демонтажу аварійних, частково зруйнованих або потенційно небез-

печних об'єктів на території громад, зокрема таких, що розташовані на об'єктах загального користування. По-друге, не врегульовано механізми обліку пошкоджених елементів благоустрою, що ускладнює планування їх відновлення та визначення обсягів фінансування. По-третє, чинне законодавство не містить зобов'язань щодо тимчасового утримання територій, які постраждали внаслідок бойових дій, до моменту проведення повноцінних відновлювальних робіт. Також відсутні норми, які б визначали алгоритми взаємодії військових адміністрацій з комунальними підприємствами та іншими виконавцями робіт у сфері благоустрою.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» надає військовим адміністраціям повноваження щодо встановлення тимчасового порядку використання територій, приміщень та іншого майна, зокрема з метою забезпечення оборони та громадської безпеки. Водночас, Закон «Про благоустрій населених пунктів» залишається чинним у повному обсязі, не враховуючи специфіки кризових умов, що створює нормативно-правову колізію. Зокрема, у сфері прийняття рішень щодо демонтажу об'єктів благоустрою або облаштування тимчасових споруд для потреб ЗСУ або ВПО, військові адміністрації та органи місцевого самоврядування часто спираються на різні правові підстави. Відсутність чітко визначеної ієрархії норм у цих випадках породжує невизначеність у розмежуванні повноважень, що може мати наслідком перевищення службових обов'язків.

Додаткову складність становить паралельне застосування норм земельного, адміністративного та господарського законодавства, які не враховують реалій тимчасового управління майном в умовах збройного конфлікту. У правозастосовній практиці такі колізії проявляються у вигляді затримок із погодженням технічної документації, суперечностей у питаннях експертизи пошкоджених об'єктів та відсутності єдиного порядку інформування населення.

Одна з ключових проблем у сфері адміністративно-правового забезпечення благоустрою населених пунктів в умовах воєнного стану полягає у відсутності чітко визначених процедур реагування на руйнування, спричинені бойовими діями. Насамперед це стосується демонтажу аварійних споруд, розчищення завалів, прибирання фрагментів озброєння та іншого військового майна, що залишилися на територіях населених пунктів після активних бойових дій. Чинне законодавство, зокрема Закон України «Про благоустрій населених пунктів», не містить чітко сформульованих механізмів щодо визначення правового статусу об'єктів, які втратили експлуатаційну придатність унаслідок збройного конфлікту, а також порядку їх демонтажу чи утилізації. У переважній більшості випадків такі дії здійснюються на підставі локальних рішень військових адміністрацій або органів місцевого самоврядування без належного нормативного підґрунтя, що створює ризики для дотримання майнових прав громадян та юридичних осіб.

Крім того, порядок поводження з залишками військової техніки або зброї, виявленими на територіях громад, регулюється переважно актами воєнного характеру, які не інтегровані у сферу благоустрою, що ускладнює координацію між відповідальними структурами. Це призводить до ситуацій, коли виконання першочергових заходів із забезпечення безпеки та санітарного очищення здійснюється без визначення відповідальних осіб або порядку фінансування таких робіт.

Окремим викликом є технічна неможливість фіксації адміністративних правопорушень, зокрема через відсутність доступу до відеоспостереження, руйнування об'єктів інфраструктури або евакуацію відповідальних посадових осіб. Крім того, зменшення чисельності працівників комунальних служб і контрольних підрозділів унаслідок мобілізації чи релокації також негативно впливає на ефективність адміністративного нагляду.

Наявні адміністративно-правові інструменти впливу, такі як притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил благоустрою, у багатьох випадках є неефективними або не застосовуються через обмеженість юрисдикції органів місцевого самоврядування у прифронтових зонах. Як наслідок, втрачається стабільність правозастосування, а відновлення функціональності системи контролю потребує запровадження адаптивних форм реагування.

Висновки. Вдосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів в умовах воєнного стану вимагає оперативних змін до чинного законодавства та системного переосмислення підходів до публічного управління в надзвичайних умовах за наступними напрямками.

1. *Оновлення нормативно-правової бази з урахуванням воєнного досвіду.* Актуальні умови воєнного стану в Україні виявили низку істотних прогалин у чинному адміністративно-правовому регулюванні сфери благоустрою населених пунктів. Закон України «Про благоустрій населених пунктів» ухвалювався в мирний час, тому значна частина його положень не враховує потреб надзвичайного реагування на військові загрози, обмеження в доступі до територій, пошкодження критичної інфраструктури, необхідність термінового демонтажу аварійних об'єктів тощо. З огляду на це, виникає об'єктивна потреба в комплексному оновленні відповідної нормативної бази з урахуванням реалій та викликів, що постали перед органами публічної влади під час збройної агресії.

Особливого значення набуває розроблення правових норм, які регламентували б порядок упорядкування територій, постраждалих від бойових дій, а також визначення повноважень військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, волонтерських організацій та інших суб'єктів у сфері управління елементами благоустрою населених пунктів. Крім того, потребує перегляду система адміністративної відповідальності у сфері благоустрою населених пунктів: зокрема, слід передбачити окремі склади правопорушень, що виникають в умовах воєнного чи надзвичайного стану (самовільне захоплення комунальних територій, недбале поводження з пошкодженими об'єктами тощо).

2. *Запровадження тимчасових процедур реагування на надзвичайні ситуації у сфері благоустрою.* У період дії воєнного стану особливої актуальності набуває питання впровадження гнучких, тимчасових процедур, що дають змогу оперативного усунути наслідки бойових дій та забезпечувати мінімальні стандарти благоустрою населених пунктів. Ідеться насамперед про нормативне закріплення механізмів спрощеного ухвалення рішень про демонтаж або приведення у безпечний стан зруйнованих будівель, очищення вулиць від завалів, налагодження санітарного прибирання в умовах обмеженого ресурсу.

На законодавчому рівні доцільним є прийняття спеціальних тимчасових процедурних положень (аналогічних до постанов Кабінету Міністрів у сфері житлово-комунального господарства), які б діяли протягом усього періоду воєнного стану та певного перехідного періоду після його завершення. Такі процедури мають враховувати обмежену спроможність органів місцевої влади, необхідність міжсекторальної взаємодії (зокрема з військовими та волонтерами), а також визначити критерії мінімально прийнятної рівня благоустрою населених пунктів в умовах воєнного стану.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Пряхін Є.В. Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. Львів: Держ. ун-т внутр. справ, 2007. 19 с.
2. Ігнатенко О.П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів: дис. ... доктора наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ: НАДУ при Президентові України, 2016. 471 с.
3. Покатаєв П.С. Державна підтримка розвитку житлового будівництва в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Запоріжжя: Класич. приват. ун-т, 2011. 20 с.
4. Ключниченко Є.Є. Управління розвитком міст: навчальний посібник. К.: КНУБА, 2015. 160 с.
5. Міщенко В.С., Маковецька Ю.М., Омеляненко Т.Л. Інституціональний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції. К.: ДУ «Ін. економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». 2013. 192 с.
6. Баско А.В. Особливості адміністративно-правового регулювання реалізації органами місцевого самоврядування державної політики у сфері благоустрою територій. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 6. С. 445–449. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-6/11>.
7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 30.08.2025).
8. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06 вересня 2005 року № 2807-ІУ (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#Text> (дата звернення: 30.08.2025).
9. Проект Закону про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про правовий режим воєнного стану» щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/39203> (дата звернення: 30.08.2025).
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 30.08.2025).

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ КРІЗЬ ПРИЗМУ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ

Юрченко В.В.,
кандидат юридичних наук,
приватний нотаріус
ORCID: 0009-0004-4980-4859

Юрченко В.В. Інструменти публічного адміністрування крізь призму системного підходу.

Вказується, систематизація інструментів публічного адміністрування як автономна наукова проблематика набула критичного значення в контексті сучасного реформування адміністративного права та практики публічного управління. Акумуляція значного обсягу досліджень та узагальнення практики застосування чинного та історичного законодавства, що регулює окремі форми впливу публічної адміністрації (адміністративні акти, договори, акти-дії чи акти-плани), генерує необхідність їх розгляду не як ізольованих явищ, а як взаємозалежних компонентів єдиної цілісності – системи.

У статті здійснено спробу системного аналізу інструментів публічного адміністрування. Зокрема, обґрунтовано, що інструменти публічного адміністрування утворюють цілісну систему з притаманними їй ознаками (цілісність, упорядкованість, ієрархічність, структурність, відкритість, цільова спрямованість, самодетермінація). Мета цієї системи полягає у забезпеченні цілісного й узгодженого впорядкування публічно-правових відносин, у межах яких публічна адміністрація здійснює владні повноваження й реалізує публічний інтерес, із гарантуванням передбачуваності, пропорційності та легітимності втручання.

Автором встановлено, що елементний склад системи складають конкретні юридичні й організаційні засоби (зокрема: дозволи, ліцензії, посвідчення, сертифікати, приписи, протоколи, погодження, реєстраційно-фіксаційні та інші процедурно-технічні дії, дорожні карти, графіки перевірок тощо). Ці елементи інтегруються у чотири підсистеми (узагальнені групи інструментів): адміністративні акти, адміністративні договори, акти-дії, акти-плани.

Запропоновано під системою інструментів публічного адміністрування розуміти побудовану на відносно стійких внутрішніх (горизонтальних і вертикальних) та зовнішніх зв'язках сукупність зафіксованих у нормах адміністративного права й реалізовуваних в адміністративних процедурах юридичних засобів (адміністративних актів, адміністративних договорів, актів-дій і актів-планів) та їх елементів (дозволів, ліцензій, посвідчень, сертифікатів, приписів, протоколів, погоджень, реєстраційно-фіксаційних і процедурно-технічних дій тощо), метою якої є забезпечення цілісного й узгодженого впорядкування публічно-правових відносин, у межах яких публічна адміністрація здійснює владні повноваження та реалізує публічний інтерес, із гарантуванням передбачуваності, пропорційності та легітимності її втручання.

Ключові слова: акт-дія, акт-план, адміністративний акт, адміністративний договір, елемент, інструмент, зв'язок, мета, публічне адміністрування, система.

Yurchenko V.V. Public administration tools through the prism of the system approach.

It is indicated that the systematization of public administration instruments as an autonomous scientific issue has acquired critical importance in the context of modern reform of administrative law and public administration practice. The accumulation of a significant amount of research and generalization of the practice of applying current and historical legislation regulating individual forms of public administration influence (administrative acts, contracts, acts-actions or acts-plans) generates the need to consider them not as isolated phenomena, but as interdependent components of a single integrity - a system.

The article attempts to provide a systemic analysis of the tools of public administration. In particular, it substantiates that the tools of public administration constitute an integral system with its inherent features (integrity, orderliness, hierarchy, structuredness, openness, purposiveness, and self-determination). The purpose of this system is to ensure coherent and consistent regulation of public-law relations within which public administration exercises its authoritative powers and realizes the public interest, while guaranteeing predictability, proportionality, and legitimacy of intervention.

It is established that the elements of the system consist of specific legal and organizational means (including permits, licenses, certificates, attestations, injunctions, protocols, approvals, registration-

recording and other procedural-technical actions, roadmaps, inspection schedules, etc.). These elements are integrated into four subsystems (generalized groups of tools): administrative acts, administrative contracts, acts-actions, and acts-plans.

The article proposes to define the system of public administration tools as a set of legal means (administrative acts, administrative contracts, acts-actions, and acts-plans) and their elements (permits, licenses, certificates, attestations, injunctions, protocols, approvals, registration-recording and procedural-technical actions, etc.), which are enshrined in administrative law norms and implemented through administrative procedures. This system is built on relatively stable internal (horizontal and vertical) and external connections, and its purpose is to ensure coherent and consistent regulation of public-law relations within which public administration performs its authoritative powers and realizes the public interest, while guaranteeing predictability, proportionality, and legitimacy of its intervention.

Key words: act-action, act-plan, administrative act, administrative contract, element, tool, connection, purpose, public administration, system.

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

Систематика інструментів публічного адміністрування як самостійна наукова проблема набула особливого значення в сучасних умовах реформування адміністративного права та практики публічного адміністрування. Накопичення великої кількості досліджень та узагальнень практики застосування чинного та ретроспективного законодавства, що стосується окремих форм впливу публічної адміністрації (адміністративних актів, договорів, актів дій чи актів-планів), породжує потребу їх розглядати не ізольовано, а як взаємопов'язані елементи єдиного цілого – системи. Окремо слід зазначити про відсутність узгодженої моделі, яка б забезпечувала чітке місце кожного інструмента у загальній структурі, створює труднощі у правозастосуванні, зокрема при виборі належного засобу впливу, визначенні меж втручання та забезпеченні пропорційності й легітимності адміністративних дій.

Особливу актуальність у цьому контексті, безумовно, має системний підхід, який у сучасній юридичній науці розглядається як універсальний метод аналізу складних соціально-правових явищ. Використання його ресурсу дозволяє виявити цілісність та упорядкованість інструментарію публічного адміністрування, простежити вертикальні та горизонтальні зв'язки між його елементами й підсистемами, забезпечити передбачуваність та сталість управлінських процесів та процедур. Очевидно, що для адміністративного права системний підхід має особливе значення, оскільки саме він створює основу для стабільності та ефективності публічного адміністрування, формує умови для інституційної рівноваги та підвищує довіру до рішень і дій публічної влади з боку громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання. Слід зауважити, що питання публічної адміністрації, її повноважень та їх зовнішнього прояву (форми, інструменти тощо) є предметом дослідження багатьох вітчизняних учених-адміністративістів. У цьому контексті вирізняються праці таких дослідників, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Р.В. Васильєв, В.М. Гаращук, Т.О. Гуржій, П.В. Діхтієвський, О.Ю. Дрозд, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, С.О. Кузніченко, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, П.С. Лютіков, А.Б. Маслова, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, Р.В. Миронюк, С.О. Мосьондз, Д.В. Приймаченко, А.О. Селіванов, С.Г. Стеценко, Т.П. Мінка, В.П. Тимошук, В.Г. Чорна, А.М. Школик та інші.

Безпосередньо проблема інструментів публічного адміністрування досліджувалася у працях І.В. Патерило [1; 2], В.О. Хоменка [3], О.В. Першина [4], О.М. Черненького [5] та багатьох інших. Разом з тим, слід відзначити, що саме під кутом зору системного підходу, вказана проблематика залишається майже не дослідженою.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цього дослідження є вивчення інструментів публічного адміністрування крізь призму системного підходу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як зазначається на шпальтах наукової літератури, система є філософською категорією, яка досить часто використовується для дослідження певного об'єкта пізнання. Такий підхід зумовлений широким розвитком у філософії системних досліджень, системного методу, загальної теорії систем, що пов'язується зі збільшенням ролі вивчення складних, у тому числі соціальних, об'єктів. У філософському розумінні поняття «система» визначається як обмежена множинність елементів, що знаходяться у стійких взаємозв'язках [6, с. 163-164].

Вказане філософське розуміння системи як обмеженої множини елементів у стійких взаємозв'язках, дає підстави розглядати інструменти публічного адміністрування як систему, що має наступні ознаки: цілісність (властивості цілого не зводяться до суми властивостей окремих інструментів),

упорядкованість (кожний інструмент є необхідним для функціонування системи), ієрархічність (поділ на підсистеми та елементи), структурність (впорядкована мережа внутрішніх і зовнішніх зв'язків), відкритість (взаємодія із зовнішнім середовищем – системами публічного адміністрування в цілому, адміністративних процедур, суб'єктів тощо), цільова спрямованість і самодетермінація. І саме тому, виходячи з наведених характеристик системи та узагальнюючи підходи системологічних наукових досліджень, підкреслимо, що розгляд системи інструментів публічного адміністрування має відбуватися крізь призму таких базових системних категорій як: мета, елементи, підсистеми та зв'язки, що у своїй сукупності формують її структуру.

Першим і визначальним елементом системного аналізу виступає мета. Мета – це те, чого прагнуть досягти, бажаний кінцевий стан. Як зазначає «Словник української мови», «мета» означає «те, що хочуть досягти, прагнуть досягти» [7, с. 23]. Етимологія ж цього терміну пояснюють нині так: латинське *mēta* означало «межу», «фініш» – намичку, і походить від того самого кореня, що й слова «кіл», «межа» [8, с. 112]. Таке пояснення виразно вказує на те, що мета завжди містить у собі ідею кінцевого рубежу, до якого спрямовані зусилля, та водночас орієнтир руху й спрямованості розвитку.

У нашому ж дослідженні під метою системи інструментів публічного адміністрування ми пропонуємо розуміти такий бажаний стан її функціонування, за якого взаємодія всіх елементів і підсистем забезпечує ефективне, пропорційне та правомірне впорядкування публічно-правових відносин. Мета системи, таким чином, не зводиться до простого підсумку цілей окремих інструментів (акту, договору, дії чи плану), а полягає у створенні цілісного результату – забезпеченні належного публічного адміністрування як процесу.

При цьому, зауважимо, що слід розрізняти суб'єктивні та об'єктивні цілі системи [9]. Суб'єктивна мета відображає наукове бачення та прагнення дослідника чи суб'єкта владних повноважень, які формують ідеальні орієнтири розвитку інструментарію адміністрування. Об'єктивна мета – це реальний стан, до якого система інструментів публічного адміністрування рухається під впливом адміністративно-правових норм, адміністративних процедур, правозастосовчої практики та потреб суспільства. Ці два рівні мети не завжди збігаються, оскільки, на нашу думку, теоретично можна окреслювати ідеальні устремління, яких неможливо досягти в повному обсязі, проте вони визначають стратегічний вектор розвитку. Натомість об'єктивні цілі фіксуються у вигляді конкретних результатів, що зокрема полягають у підвищенні ефективності надання адміністративних послуг, забезпеченні справедливості у застосуванні державного примусу, прозорості адміністративних процедур тощо.

Отже, варто наголосити, що мета системи інструментів публічного адміністрування полягає у забезпеченні цілісного й узгодженого впорядкування публічно-правових відносин, у межах яких публічна адміністрація виконує свої владні повноваження та забезпечує реалізацію публічного інтересу. Інакше кажучи, система інструментів адміністрування покликана не лише формувати юридично значущі результати діяльності суб'єктів, що їх застосовують, а й гарантувати передбачуваність, пропорційність та легітимність їх втручання у сферу прав і свобод людини та громадянина.

Сформульована таким чином мета системи інструментів публічного адміністрування задає загальний вектор її функціонування, проте сама по собі вона, очевидно, є лише орієнтиром, а не конкретним механізмом. Досягнення цілісного й узгодженого впорядкування публічно-правових відносин можливе лише через сукупність реально дієвих способів та засобів, що й становлять елементний склад цієї системи. Саме елементи, будучи найпростішими та водночас базовими її складовими, наповнюють систему реальним змістом, трансформуючи абстрактну мету в конкретні юридично значущі результати.

Елементом системи називають найпростішу складову частину системи, яку умовно розглядають як неподільну. Поняття неподільності є умовним та визначається залежно від конкретних завдань [9; 10, с. 79]. У контексті дослідження інструментів публічного адміністрування доцільно виходити з того, що елементами цієї системи можуть бути конкретні юридичні та організаційні засоби, через які публічна адміністрація здійснює впорядкування публічно-правових відносин. Кожен із цих елементів має власне призначення, сферу застосування та форму зовнішнього вираження, в сукупності яких досягається системний ефект.

У свою чергу, елементний склад системи інструментів публічного адміністрування має визначатися за рахунок класифікації вказаних інструментів, яка є своєрідним результатом узагальнення наукових доктринальних підходів та критичного їх переосмислення. З урахуванням проаналізованих доктринальних підходів, авторських міркувань та методологічних правил класифікації, у попередніх публікаціях нами було запропоновано виділяти чотири базові групи інструментів публічного адміністрування, кожна з яких, у свою чергу, має власні підгрупи:

Адміністративні акти: дозвільні; реєстраційні; зобов'язальні (приписові, розпорядчі); санкційні; заохочувальні; інформаційно-встановлювальні тощо.

Адміністративні договори: координаційні; про надання повноважень; сервісні у публічно-правовій площині; відшкодувально-компенсаційні тощо.

Акти-дії: реєстраційно-фіксаційні забезпечувальні в адміністративному процесі; процедурно-технічні дії з юридичним ефектом; акти фіксації результатів контрольної процедури тощо.

Акти-плани: стратегічно-операційні (дорожні карти, плани заходів з конкретними виконавцями та строками); індикативно-розпорядчі (графіки перевірок, прийомів, розподіл навантаження); програмно-процесуальні (плани реалізації конкретної адміністративної процедури) тощо.

Отже, у нашому баченні, до цього складу належать дозволи, ліцензії, посвідчення, сертифікати, приписи, протоколи, погодження, реєстраційно-фіксаційні дії, різноманітні процедурно-технічні дії з юридичним ефектом, дорожні карти, графіки перевірок і т.д.

Разом із тим, цілком очевидно, що названі елементи, що досліджується, не функціонують ізольовано, а утворюють певні узагальнені групи, які можна визначити як підсистеми системи інструментів публічного адміністрування. Знову ж таки, з урахуванням запропонованої класифікаційної моделі, такими підсистемами є: адміністративні акти; адміністративні договори; акти-дії; акти-плани. У цьому аспекті, слід зауважити, що саме в цих підсистемах інструментарій публічного адміністрування набуває впорядкованості, а його окремі елементи отримують логічне місце в системі, що дозволяє досліджувати не лише їхню природу, але й характер взаємозв'язків між ними.

Зв'язок є співвідношенням між компонентами системи, що ґрунтується на взаємозалежності й взаємозумовленості. Це поняття відображає чинники виникнення та збереження цілісності й властивостей системи. Як у теоретичних, так і в прикладних науках зв'язки прийнято характеризувати за напрямом, силою та характером. Відповідно, за напрямом вони можуть бути спрямовані й неспрямовані; за силою – сильні та слабкі; за характером (видом) – зв'язки підпорядкування, породження (генетичні), рівноправні, управління. Деякі з названих класів можуть деталізуватися: наприклад, зв'язки підпорядкування можуть бути типу «рід – вид», «частина – ціле»; зв'язки породження – по типу «причина – наслідок». Крім того, зв'язки класифікують і за місцем розташування (внутрішні та зовнішні), і за спрямованістю процесів у системі в цілому чи в окремих її підсистемах (прямі й зворотні), а також за низкою більш конкретних ознак. У реальних системах вони, як правило, поєднують у собі кілька характеристик одночасно [9; 6, с. 167]

У свою чергу, саме зв'язки формують структуру системи. Структурою системи вважається сукупність необхідних і достатніх для досягнення її цілей відношень між компонентами. При цьому у складних системах структура відображає не всі елементи та зв'язки між ними, а лише найбільш істотні, які мало змінюються під час поточного функціонування й забезпечують стабільність існування системи та її основних властивостей. Структура характеризує організованість системи, стійку упорядкованість її елементів і взаємозв'язків [9; 10, с. 80; 6, с. 167].

У системі інструментів публічного адміністрування особливого значення набувають внутрішні горизонтальні та вертикальні зв'язки. Так, горизонтальні зв'язки проявляються у взаємодії рівнопорядкових інструментів, коли застосування одного з них зумовлює або підсилює ефективність іншого. Наприклад, адміністративний акт про надання ліцензії (ліцензія на провадження певного виду господарської діяльності) часто супроводжується реєстраційними діями (актами-діями), які фіксують інформацію у відповідних реєстрах. Так само й адміністративний договір (наприклад, про делегування повноважень) може реалізовуватись через акти-плани (плани-графіки тощо). Усі ці інструменти існують незалежно, але їх застосування у комплексі створює узгоджений регулятивний ефект.

Водночас, вертикальні зв'язки ілюструють відношення підпорядкування по типу «частина – ціле». Зокрема, окремі елементи (дозволи, свідоцтва, протоколи, приписи тощо) є так би мовити компонентною деталізацією більш широких за змістом підсистем. Наприклад, припис інспектора чи протокол про адміністративне правопорушення є елементами підсистеми «акти-дії», тоді як наказ органу публічної влади про видачу ліцензії чи сертифіката – елементи підсистеми «адміністративні акти». Зі свого боку, ці підсистеми у сукупності формують систему інструментів публічного адміністрування як цілісне утворення.

На противагу цьому, зовнішні зв'язки системи інструментів публічного адміністрування простежуються у взаємодії з ще більш широкими за змістом складових компонентів правовими та організаційними системами. Зокрема, можна виокремити такі рівні:

- система публічної влади як найвищий рівень, у межах якого інструменти публічного адміністрування об'єктивуються як складові механізми здійснення владних повноважень органами виконавчої влади, як окремої складової публічної влади, що взаємодіє з іншими гілками влади;
- система публічного адміністрування в цілому, що задає інституційне середовище для функціонування та застосування інструментів;

- система адміністративних процедур, що забезпечує механізм реалізації інструментів у процесуальній формі.

Поряд із цим, існують й інші можливі системи взаємодії – наприклад, система засобів адміністративного контролю, система інструментів забезпечення прав і свобод людини, система публічно-правових режимів тощо.

Так, у межах системи публічної влади адміністративні акти про призначення чи звільнення посадових осіб, розпорядження про передачу державного майна або погодження кандидатур безпосередньо пов'язують інструменти адміністрування з конституційним механізмом функціонування виконавчої влади. У системі публічного адміністрування адміністративні договори про делегування повноважень центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування чи координаційні угоди між державними органами (наприклад, між ДСНС України і Національною поліцією України) демонструють інтегративний характер таких інструментів. Водночас, у межах системи адміністративних процедур інструменти реалізуються через процедурну форму. Так, скажімо, адміністративний акт про видачу ліцензії можливий лише після проходження встановленої дозвільної процедури і т.д. Ці приклади засвідчують, що зовнішні зв'язки системи інструментів публічного адміністрування є багатовимірними і виходять далеко за межі суто юридичної конструкції, інтегруючи її у ширший простір публічно-правових відносин.

Інакше кажучи, зовнішні зв'язки системи інструментів публічного адміністрування демонструють її інтегрованість у системи публічної влади та відповідні спеціальні публічно-правові режими. Разом з цим, слід наголосити, що як внутрішні, так і зовнішні взаємозв'язки не є лише допоміжними характеристиками. Саме вони утворюють структуру системи, забезпечуючи її цілісність, упорядкованість і здатність до функціонування. Таким чином, під структурою системи інструментів публічного адміністрування доцільно розуміти сукупність відносно стійких зв'язків між її елементами та підсистемами, які забезпечують досягнення визначеної мети системи – забезпечення цілісного й узгодженого впорядкування публічно-правових відносин, у межах яких публічна адміністрація виконує свої владні повноваження та забезпечує реалізацію публічного інтересу.

Висновок. Підсумовуючи викладене, виходячи із розуміння філософського змісту категорії «система» та її ознак, системного аналізу предмету нашого дослідження, пропонуємо під системою інструментів публічного адміністрування розуміти побудовану на відносно стійких внутрішніх (горизонтальних і вертикальних) та зовнішніх зв'язках сукупність зафіксованих у нормах адміністративного права й реалізовуваних в адміністративних процедурах юридичних засобів (адміністративних актів, адміністративних договорів, актів-дій і актів-планів) та їх елементів (дозволів, ліцензій, посвідчень, сертифікатів, приписів, протоколів, погоджень, реєстраційно-фіксаційних і процедурно-технічних дій тощо), метою якої є забезпечення цілісного й узгодженого впорядкування публічно-правових відносин, у межах яких публічна адміністрація здійснює владні повноваження та реалізує публічний інтерес, із гарантуванням передбачуваності, пропорційності та легітимності її втручання.

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. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Діса плюс, 2014. 432 с.
3. Хоменко В.О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2016. 19 с.
4. Першин О.В. Адміністративно-правові інструменти забезпечення економічної безпеки в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2025. 21 с.
5. Черненко О.М. Приватноправові інструменти діяльності публічної адміністрації: теоретико-правові та праксеологічні аспекти застосування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2025. 211 с.
6. Юровська В.В. Методи адміністративного права: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 428 с.
7. Словник української мови: в 11 т. Т. 6: П-Поїти / ред: А.В. Лагутіна, К.В. Ленець. К.: Видавництво «Наукова думка», 1975. 832 с.
8. Етимологічний словник української мови: В 7 т. Т. 5: Р-Т / Ред. кол.: О.С. Мельничук (гол. ред.), В.Т. Коломієць, Т.Б. Лукінова, Г.П. Півторак, В.Г. Скляренко, О.Б. Ткаченко; Укладачі: Р.В. Болдирев, В.Т. Коломієць, Т.Б. Лукінова, О.С. Мельничук, В.Г. Скляренко, І.А. Стоянов, А.М. Шамота. НАН України. Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. К.: Наукова думка, 2006. 705 с.
9. Система // Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Система>.
10. Перегудов Ф.І., Тарасенко Ф.П. Вступ до системного аналізу : навч. посіб. для вишів. М.: Вища школа, 1989. 367 с.

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.61>

ПРИНЦИПИ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: НОВЕЛИ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Янюк Н.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,**доцентка кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка*

ORCID: 0000-0001-6427-2599

e-mail: nataliya.yanyuk@lnu.edu.ua

Янюк Н.В. Принципи служби в органах місцевого самоврядування: новели у законодавстві України.

У статті викладено концептуальні проблеми принципів служби в органах місцевого самоврядування України. Досліджено співвідношення принципів організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування та принципів державної служби, проведено порівняння з принципами публічної служби окремих країн Європейського Союзу. Визначено поняття та систему принципів. У статті визначено зміни, які відбулися в системі принципів служби в органах місцевого самоврядування після прийняття нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023); оцінено їх роль у конкурентноспроможності та підвищенні авторитету служби в органах місцевого самоврядування. Принципи проаналізовано на відповідність стандартам Європейського Союзу щодо муніципальної служби.

Новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023) встановлює професійний підхід до формування служби. Дія Закону поширюється на всю службу в органах місцевого самоврядування – як на службовців, які призначаються за конкурсом, так і на виборних посадових осіб. Закон узгоджується з положеннями Закону України «Про державну службу» (2015). Було врегульовано перехід публічних службовців з посад одного виду служби на посади іншого виду із збереженням службового стажу і їх публічно-правового статусу. У такий спосіб забезпечено принцип професіоналізму служби. Проаналізовано зміни, які містить новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023) у порівнянні з чинним Законом 2001 року. Деякі принципи є новими (наприклад, верховенства права, політичної неупередженості, стабільності, доброчесності), деякі були уточнені і вдосконалені.

При вдосконаленні системи принципів законодавець врахував як усталені для вітчизняної моделі служби положення, так і нові, що відповідають європейським стандартам професійної публічної служби, зокрема принципи верховенства права, політичної неупередженості, стабільності, доброчесності тощо. Водночас науковці висунули слушні пропозиції щодо розширення цього переліку з урахуванням принципів гендерної рівності, а також лояльності до легітимно сформованої влади, про що йдеться в Модельному кодексі поведінки публічних службовців. Останній із названих принципів покликаний забезпечувати баланс між місцевими та державними інтересами, що є умовою децентралізації.

Ключові слова: публічна служба, державна служба, публічний інтерес, місцеве самоврядування, децентралізація, неупередженість, професіоналізм, доброчесність.

Yaniuk N.V. Principles of service in local self-government bodies in the news legislation of Ukraine.

In the article states conceptual problems principles of service in local self-government bodies of Ukraine. The correlation between the principles of organization and functioning of the service in local self-government bodies and the principles of the State service was investigated and a comparison was made with the principles of the public service of some countries of the European Union. The article defines the concept of principles and their system. This article identifies changes in the system of principles of service in local self-government bodies after the adoption of the new Law of Ukraine «On Service in Local Self-Government Bodies» (2023); was provided an assessment of the competitiveness and increasing the authority of the service in local government bodies. The principles were analyzed for compliance with European Union standards for municipal services.

The new Law of Ukraine «On Service in Local Self-Government Bodies» (2023) establishes a professional approach to the formation of the service. The Law extends to the entire service in local self-government bodies – both to employees appointed through competition and to elected officials.

Analyzes the changes contained in the new Law of Ukraine «On Service in Local Self-Government Bodies» (2023), and compares them with the current Law of 2001. Some principles are quite new (e.g., rule of law, political impartiality, stability, official integrity). Other principles were already enshrined in Law of Ukraine «On Service in Local Self-Government Bodies» 2001, but they have been improved and clarified in new legislation.

In improving the system of principles, the legislator took into account both those established within the domestic model of public service and new ones that correspond to European standards of professional public service, in particular the principles of the rule of law, political impartiality, stability, integrity, and others. At the same time, scholars have put forward proposals to expand this list by including the principles gender equality, and loyalty to legitimately constituted authority. The latter principle is intended to ensure a balance between local and state interests, which is consistent with the provisions of the Model Code of Conduct for Public Officials and is a condition for decentralization in Ukraine.

Key words: public service, state service, public interest, local self-government, decentralization, impartiality, professionalism, official integrity.

Постановка проблеми. Визначення концептуальних засад і принципів є основою для формування будь-якого правового інституту, оскільки вони задають вектори у провозасуванні і його розвитку. Принципи мають не лише науково-теоретичний характер, а є практичною необхідністю для належного функціонування всієї публічної служби загалом, а також і служби в місцевому самоврядуванні. В умовах децентралізації публічної влади все більшого значення набуває діяльність службовців органів місцевого самоврядування, які мають бути професійно готовими оперативно приймати рішення і надавати публічні послуги. Важливим кроком на шляху децентралізації публічної влади є прийняття 2 травня 2023 року нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (далі – Закон (2023) [1]. Сфера дії Закону поширена на професійну (конкурсну) службу і службу на виборних посадах. Новий закон уточнив вже діючі принципи, а також закріпив нові, які спрямовані на зміцнення авторитету цього виду публічної служби.

Мета статті. Оновлення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування зумовило потребу глибше з'ясувати окремі аспекти питання:

- визначити, які зміни відбулися в системі принципів служби в органах місцевого самоврядування;
- оцінити роль принципів у забезпеченні конкурентноспроможності служби в органах місцевого самоврядування на ринку праці і напями підвищення її авторитету у молодих кваліфікованих спеціалістів;
- проаналізувати, чи враховує новий закон стандарти Європейського Союзу щодо муніципальної служби.

Стан опрацювання проблематики. Тема принципів служби в органах місцевого самоврядування вже була предметом наукових досліджень у контексті принципів публічної служби чи питань інституту місцевого самоврядування. Наукові погляди викладені у працях багатьох вчених, зокрема В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Я.В. Лазура, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, С.Д. Дубенко, Т.О. Коломоєць, О.В. Петришина, Н.Г. Плахотнюк, Г.Й. Ткач та ін. Науковці робили акцент переважно на принципах державної служби, а питання служби в органах місцевого самоврядування розглядали у контексті порівняльного аналізу. Окрему увагу принципам служби в органах місцевого самоврядування приділяв О.І. Бедний, але з того часу законодавство оновилося.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вітчизняний досвід і практика країн-членів ЄС свідчать, що на успіх децентралізації значний вплив має публічна служба. При цьому йдеться про дві рівнозначні її складові – державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, як це визначено ч. 2 ст. 38 Конституції України [2]. Процес формування місцевого самоврядування в Україні розпочався практично з часу проголошення незалежності і на початку 90-х років були проведені деякі заходи щодо розподілу повноважень між місцевими радами і місцевими державними адміністраціями. Безперечно зміни в системі органів завжди пов'язані з безпосередніми виконавцями компетенції – службовцями. Проте розвиток служби в органах місцевого самоврядування відбувався із значним відставанням у порівнянні із законодавством про державну службу.

Сьогодні в Україні продовжує діяти Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» у редакції 2001 року» [3]. Він став першим законом, який заклав основи цього виду служби, але, не применшуючи його роль, до закону є низка зауважень: обмежена сфера регулювання, оскільки він поширюється лише на посадових осіб місцевого самоврядування; відсутність чіткої позиції законодавця щодо публічної природи служби в органах місцевого самоврядування; підміна принципів служби обов'язками службовців, що зумовлює втрату значимості принципів служби і од-

ночасно недостатність дисциплінарно-правових регуляторів щодо виконання службових обов'язків; недостатність системи принципів служби.

Новий Закон (2023) є основою для професійної служби, яка готова реалізувати завдання територіальної громади, і готова до нових викликів в місцевому самоврядуванні. Оскільки прийняття стратегічного для місцевого самоврядування закону відбулося в умовах правого режиму воєнного стану, то це зумовило відтермінування у набранні ним чинності. У п. 1 Розділу XII Прикінцевих та перехідних положень визначено, що закон «набирає чинності через 6 місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через 6 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX» [1]. А законодавчі положення щодо виборних посадових осіб місцевого самоврядування – ще пізніше. Тож це відтермінування можна використати для додаткового доопрацювання закону, у тому числі й щодо принципів служби в органах місцевого самоврядування, з метою приведення їх у відповідність до європейських стандартів. Цей час варто використати для підготовки нормативної бази у розвиток положень Закону.

В Україні служба в органах державної влади і служба в органах місцевого самоврядування тривалий час регулювалася спільним актом – Законом України «Про державну службу» 1993 року [4]. Відповідно до п. 2 Постанови Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України «Про державну службу» [5], дія Закону поширювалася на працівників державних органів, органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого та регіонального самоврядування. Крім спільної правової основи існував і єдиний орган управління – Головне управління державної служби України (тепер – Національного агентства України з питань державної служби). Для обох видів служби були визначені однакові принципи (ст. 3 Закону), які за своїм змістом переважно орієнтувалися на державну службу, а не на потреби місцевого самоврядування. Зміни відбулися з прийняттям Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001) [3], який констатував її відокремленість від державної служби і став початком формування окремого інституту. Проте й досі залишаються питання, які регулюються законодавством про державну службу і це підтверджується у п. 2 Прикінцевих та Перехідних положень Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001).

При створенні інституту служби в органах місцевого самоврядування законодавець намагався врахувати засади Європейської Хартії місцевого самоврядування [6], згідно з чим добір «вискокваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності» має відбуватися із забезпеченням для службовців відповідної «можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі» (ч. 2 ст. 6).

Важливе значення надавалося принципам, оскільки їх застосування може сприяти вирішенню певних ситуацій навіть за відсутності чіткого нормативного припису чи існуючої прогалини у регулюванні певних відносин. Незважаючи на те, чи це принципи права, чи окремого інституту, у тому числі й служби в органах місцевого самоврядування, принципи завжди є основоположними ідеями, які розкривають суть певного явища, його об'єктивні закономірності, що дозволяють визначити подальший розвиток і вдосконалення. Слушну думку висловила А.А. Шарая, у контексті поняття принципів адміністративного права вона зауважила, що «принципи, у їх первісному вигляді (до моменту сформованості) є світоглядними ідеями, наслідком панівних у суспільстві поглядів, переконань, уявлень, ідеалів, життєвих або науково-доктринальних спрямувань», а «суб'єктами формування таких ідей є окремі індивіди, їх об'єднання, суспільство в цілому [7, с. 69]. Водночас, варто врахувати, що при наданні таким ідеям правової форми певним чином спрацьовує суб'єктивний фактор, оскільки законодавче закріплення залежить від особистої підтримки парламентарями і схвалення їх більшістю на пленарному засіданні. Тож, принципи «формулюються законодавцем, виходячи з конкретного правового досвіду і правової культури в країні і базуються на основних положеннях правової системи, як з урахуванням досягнутого рівня, так і з урахуванням перспективи розвитку у відповідній сфері [8, с. 154]. Принципи служби в органах місцевого самоврядування, як інституту адміністративного права, встановлюють основні засади формування та функціонування цієї служби і визначають публічно-правовий статус службовців органів самоврядування.

На розвиток служби в органах місцевого самоврядування вплинуло конституційний принципи рівного доступу до державної служби і в служби органах місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 38 Конституції України). Рівність передбачає однакові умови при прийнятті на посаду у відповідні органи, а відтак і наперед окреслені вимоги щодо критеріїв професійної підготовки для кандидатів у межах певного виду служби та посади. Принцип рівності врахований у чинному законодавстві про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування. Також у науковій літературі слушно наголошено на необхідності законодавчого закріплення додаткової принципу – гендерної

рівності, як це визначено у ст. 16 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», і встановлення механізму «дотримання рівного представництва на службі кандидатур кожної статі» [9, с. 241].

У Законі України «Про державну службу» (1993) містився принцип «дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування», який у подальшому став засадничим для системи принципів служби місцевого самоврядування. У Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001) було використано принципи, які містила ст. 3 Закону України «Про державну службу» (1993), так і нові, які відображали соціально-правову природу служби в органах місцевого самоврядування. У ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.) визначено систему принципів. Як видається, цей перелік є надто широким і стосується не лише принципів, але й обов'язків службовців, зокрема: підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків дотримання прав місцевого самоврядування, захист інтересів відповідної територіальної громади. Деякі зауваження викликає і принцип «самостійності кадрової політики в територіальній громаді», а саме – «яким чином територіальна громада може брати участь у формуванні професійно підготовленого службового апарату органів місцевого самоврядування, так як служба в органах місцевого самоврядування не обмежується лише діяльністю сільського, селищного чи міського голови, який, дійсно, обирається територіальною громадою» [8, с. 155]. Це показало потребу відокремити конкурсну службу і службу на виборних посадах.

У ст. 4 Закону (2023) [1] закріплена нова система принципів: 1) верховенства права; 2) законності; 3) патріотизму; 4) служіння територіальним громадам; 5) поєднання місцевих і державних інтересів; 6) доброчесності; 7) ефективності; 8) рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, тобто заборони всіх форм та проявів дискримінації; 9) професіоналізму; 10) політичної неупередженості; 11) прозорості; 12) відкритості; 13) стабільності; 14) самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування; 15) відповідальності, тобто персональної юридичної відповідальності за неналежне виконання та невиконання посадових обов'язків. На систему принципів вплинули європейські стандарти служби і концепція «доброго врядування» (good governance), зокрема «результатоорієнтовності, сервісного та антикорупційного спрямування, інформатизації доброго врядування» [10, с. 41]. Публічно-сервісне спрямування діяльності всіх органів публічної адміністрації, зокрема й органів місцевого самоврядування, зумовлює нові вимоги до службовців, наприклад, професіоналізму і відповідальності, дотримання антикорупційного законодавства, що включає забезпечення пріоритету публічного інтересу над приватним. Про деякі з цих принципів йшлося в Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 років – «підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування», «рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування», надання переваг конкурсному способу заміщення посад і «стимулювання кар'єрного зростання» [11]. Все це відповідає Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи про статус публічних службовців – зосередженості службовців на «належному виконанні завдань», «належних навичках», «підвищенні ефективності продуктивності роботи та стандартів обслуговування громадян», «лояльності до інститутів демократії» [12].

Принцип поєднання місцевих і державних інтересів при виконанні службовцем завдань служби полягає у розумному врахуванні інтересів територіальної громади і держави, що узгоджується з положенням п.п. 4 і 5 Європейської хартії місцевого самоврядування щодо розподілу повноважень і «можливості пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» [6]. Службовець має використовувати професійні знання і власну компетентність, щоб знайти оптимальний варіант рішення (проявляти певну креативність і оперативність) і бути готовим нести персональну відповідальність за виконання доручення. При цьому службовці мають дотримуватися принципу доброчесності, визнаючи і захищаючи пріоритет публічного інтересу над приватним при виконанні завдань служби (п. 6 ст. 4 нового Закону), що є елементом запобігання корупції в органах місцевого самоврядування. Вимоги доброчесності сформульовані в Європейському кодексі поведінки для всіх осіб, які залучених до місцевого та регіонального врядування, який ухвалив Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи 7 листопада 2018 року [13]. Службовці органів місцевого самоврядування і виборні посадові особи мають дотримуватися безсторонності (неупередженості) при виконанні службових повноважень уникати «будь-яких форм упередження та фаворитизму, включаючи кумівство» (ст. 8). Вони не мають допускати виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів (ст. 9), і це перегукується з вимогами національного законодавства – ст. 29 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023) і ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» [14]. Антикорупційні заходи спрямовані на усунення загроз для демократичного розвитку місцевого самоврядування і підвищення рівня довіри до служби в органах місцевого самоврядування.

Принцип професіоналізму забезпечується застосуванням конкурсної процедури вступу на посади, навчанням і періодичним підвищенням кваліфікації службовця, стажуванням у встановленому порядку (ст. 39 Закону (2023)). З ним тісно пов'язаний принцип стабільності, елементом якого є удосконалення системи оплати службовців з метою підвищення конкурентноспроможності служби та особистої заінтересованості службовців у результатах своєї діяльності. Новелою є положення ст. 43 Закону (2023), в якому визначено алгоритм дій у разі зміни істотних умов служби, у тому числі при організаційно-штатних змінах. Наголошено, що до таких підстав не належить зміна назви органу/ підрозділу, але без зміни посадових обов'язків службовця. Сподіваємось, що ці новели зупинять відтік фахівців в більш оплачувані сфери, а також привабить для служби молодих спеціалістів. В умовах режиму воєнного стану додатково виникає потреба у вирішенні питання щодо виїзду за кордон жінок-службовців органів місцевого самоврядування, на яких сьогодні актами Уряду поширено такі обмеження.

Не менш проблемним виявилось питання щодо продовження роботи і оплати праці тих службовців, які перебувають на території України, яка захоплена агресором під час збройної агресії проти України, або в межах районів воєнних (бойових) дій або блокованих районів. Постановою Кабміну [15] було рекомендовано керівникам органів місцевого самоврядування застосовувати положення цієї Постанови та «здійснювати його виконання в межах фондів заробітної плати, передбачених у кошторисах відповідних органів». У Постанові був використаний термін «керівники органів місцевого самоврядування», але його не містить чинне законодавство про службу в органах місцевого самоврядування, натомість у п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону (2023) [1] міститься поняття «керівник служби в органі місцевого самоврядування». Згідно з етимологічним змістом слова «керівник» його не можна застосовувати до місцевої ради чи виконавчого комітету, оскільки це колегіальні органи. Відповідні голови (сільський, селищний, міський, голова районної чи обласної ради, голова виконавчого комітету) організують проведення засідань і виконують представницькі функції, але не здійснюють одноособове управління органом, на відміну від управлінь чи департаментів місцевого самоврядування.

До нових належить принцип політичної неупередженості, який спрямований на запобігання політичного впливу на службу і підвищення її професіоналізму та неупередженості службовців. У ст. 4 Закону (2023) його визначено як «недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків». Але потребує уточнення: «недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення службовців органів місцевого самоврядування». Його зміст відповідає ст. 4 Закону України «Про державну службу» (2015). Порівнюючи обмеження, які випливають з принципу політичної неупередженості на підставі ст. 12 Закону (2023) і ст. 10 Закону України «Про державну службу» (2015), бачимо відсутність інформації про обмеження участі у страйках, хоча останні не мають політичної мети, але питання щодо обмеження потребує чіткого врегулювання.

Принцип політичної неупередженості відмінний від принципу позапартійності, тобто заборони формального членства у політичній партії. Також він відмінний від принципу політичної нейтральності, згідно чого службовець не має права бути ні членом політичної партії, ні вчиняти жодних дій в інтересах партії, якій він виявляє особисту симпатію. Принцип політичної неупередженості більш «гнучкий» і спрямований на недопущення впливу політичних поглядів службовця на виконання його повноважень. Дискусійною є припис про те, що на виборних посадових осіб не поширюються положення закону щодо політичної неупередженості (п. 8 ч. 2 ст. 80). На жаль, у вітчизняному законодавстві не знаходимо єдиного підходу у розумінні цих двох принципів, а відтак і їх чіткого розмежування. Наприклад, зміст поняття «принцип політичної неупередженості», закріпленого у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023) відповідає змісту поняття «принцип політичної нейтральності, який міститься у ст. 40 Закону України «Про запобігання корупції» [14]. А в п. 2 Розділу IV Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (2016) [16] щодо обох принципів подається одне пояснення – «уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів», що за своїм змістом може стосуватися лише принципу «політичної неупередженості». Цей принцип варто поширити на виборних посадових осіб місцевого самоврядування, що відповідатиме Преамбулі цього ж Закону (2023), де йдеться про політично неупереджений характер всієї служби в органах місцевого самоврядування, тобто як професійної, так і на виборних посадах.

Ще один аргумент некоректності положення п. 8 ч. 2 ст. 80 Закону (2023) полягає в тому, що виборні посадові охоплюються поняттям «адміністративний орган», у розумінні п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» [17]. Відповідно, при здійсненні своїх повноважень і прийнятті актів вони не можуть допускати «впливу політичних поглядів на дії та рішення», тобто зобов'язані дотримуватися політичної неупередженості.

Вартими уваги є наукової підходи щодо принципу релігійної нейтральності/неупередженості на публічній службі. Вивчаючи проблематику, С.А. Федчишин дійшов висновку про те, що принцип релігійної нейтральності «включає також так звану «антидискримінаційну складову» – заборону всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг громадянам з огляду на їх належність або неналежність до релігійних організацій, релігійні переконання або ставлення до релігії» [18, с. 157]. Хоча дослідження стосуються переважно державної служби, але є передумови застосувати цей принцип і для служби в органах місцевого самоврядування.

Аналіз судової практики свідчить, що при розгляді деяких публічно-правових спорів простежується упереджене ставлення посадових осіб місцевого самоврядування до представників окремих релігійних громад. Наприклад, у справі № 1805/8386/2012 про оскарження відмови у проведенні богослужіння релігійною громадою оскаржувалося не лише рішення виконавчого комітету, але й дії заступника міського голови та керуючого справи виконавчого комітету міської ради. Суд встановив, що виконавчий комітет і посадові особи органів місцевого самоврядування допустили порушення статей 35 і 39 Конституції України [19]. А в справі 876/10943/17 оскаржувалося розпорядження міського голови «Про утворення робочої групи з питань конфесійної приналежності» однієї з церков. Суд дійшов висновку, що таке розпорядження не містить достатнього обґрунтування, а відповідач діяв з порушенням ч. 2 ст. 19 Конституції України [20].

Принцип релігійної неупередженості простежується і в контексті принципу добросовісності у п. 1 Розділу III Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування 2016 р., де визначено, що свої обов'язки названі особи мають виконувати «незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди» та «не виявляти прихильності до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських, політичних, релігійних організацій» [16]. Підсумовуємо, виборні посадові особи, «приймаючи адміністративні акти чи розглядаючи адміністративну скаргу, мають виявляти неупереджене ставлення до всіх членів територіальної громади чи інших осіб, незалежно від їхньої національної чи релігійної приналежності, або політичних поглядів» [21, с. 203]. Ця вимога впливає з принципу верховенства права як визначального для служби (п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону (2023)).

Систему принципів варто доповнити принципом лояльності до легітимно обраної національної, регіональної чи місцевої влади. У такий спосіб можна забезпечити дотримання балансу між місцевими і державними інтересами, що запобігатиме виникненню «двовладдя» на місцевому рівні. Такий принцип міститься у Модельному кодексі поведінки публічних службовців (Рекомендації Ради Європи № R (2000) і визначений у законодавстві багатьох країн [22]. Тож час, допоки Закон (2023) вступить в дію, варто використати для його змістового доопрацювання.

Висновки. Новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023) визначив основи для формування професійної служби в органах місцевого самоврядування як повноцінної складової в системі публічної служби. Проаналізовано новели, які містить цей Закон, у порівнянні з чинним. У Законі (2023) враховані принципи, які вже є усталеними для вітчизняної моделі служби в органах місцевого самоврядування, а також нові, які відповідають європейським стандартам професійної служби, наприклад, верховенства права, політичної неупередженості, стабільності, добросовісності. Водночас, науковцями висловлені слушні пропозиції щодо розширення переліку шляхом зарахування ще й інших, наприклад, принципу гендерної рівності та лояльності до легітимно сформованої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата доступу 11.09.2025).
2. Конституції України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата доступу 11.09.2025).
3. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата доступу 11.09.2025).
4. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text> (дата доступу 11.09.2025).
5. Постанова Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України «Про державну службу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3724-12#Text> (дата доступу 11.09.2025).
6. Європейська Хартія місцевого самоврядування, (м. Страсбург, 15.10.1985). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата доступу 11.09.2025).
7. Шарая А.А. Принципи адміністративного права: характеристика загальних ознак. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2018. № 4. С. 66–72.

8. Янюк Н.В. Принципи публічної служби в національному законодавстві України: європейський вимір. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 6. С. 153–157. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2014/42.pdf.
9. Галус О.О. До питання про впровадження принципу гендерної рівності при прийнятті на муніципальну службу / *збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (17 червня 2022 р. м. Львів) «Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи»* / [за наук.ред.проф. О.В. Батанова, проф. Д. Вацінкевича, доц. Р.Б. Бедрія]. – Львів, Львівський національний університет імені Івана Франка; Київ; Щецин, 2022. С. 241–246.
10. Зливко С.В., Коваленко В.В., Аналіз становлення терміна «добре врядування» (good governance) та визначення його змісту. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2021. № 54. Том 1. С. 38–42. URL: https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc54/part_1/9.pdf.
11. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 21.07. 2021 р. № 831-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80?find=1&text=#w1_1 (дата доступу 11.09.2025).
12. Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe URL: <https://rm.coe.int/native/09000016804c3142> (дата доступу 11.09.2025).
13. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, ухвалений Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи 07.11.2018. URL: <https://rm.coe.int/european-code-of-conduct-for-all-persons-involved-in-local-and-regional/16808d3295> (дата доступу 11.09.2025).
14. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата доступу 11.09.2025).
15. Постанова КМУ «Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану» від 07.03. 2022. № 221. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-2022-%D0%BF#Text> (дата доступу 11.09.2025).
16. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затв. наказом Національного агентства з питань державної служби від 05.08.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата доступу 11.09.2025).
17. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата доступу 11.09.2025).
18. Федчишин С.А. Дипломатична служба України: проблеми теорії, організації та правового забезпечення: монографія. Харків: Право, 2020. 528 с.
19. Постанова Зарічного районного суду м. Суми у справі № 805/8386/2012. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/25378206> (дата доступу 11.09.2025).
20. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду у справі 876/10943/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72000849> (дата доступу 11.09.2025).
21. Янюк Н.В. Служба виборних посадових осіб органів місцевого самоврядування: плюси і мінуси нового законодавства / *Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. з нагоди Дня державної служби (м. Харків, 19 черв. 2025 р.)*. Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2025. С. 201–204. (324 с.). URL: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyku-naukovyh-konferenczij> (дата доступу 11.09.2025).
22. Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials. URL: <https://rm.coe.int/16805e2e52> (дата доступу 11.09.2025).

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.62>

ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Ярема О.Г.,*кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін**Навчально-наукового інституту права та правоохоронної діяльності,**Львівський державний університет внутрішніх справ*

ORCID: 0000-0003-3550-0454

Ярема О.Г. Цілі та завдання взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства.

У статті на підставі комплексного системного аналізу розглянуто цілі та завдання взаємодії Національної поліції з інститутами громадянського суспільства. Для взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства є об'єктивні підстави – це взаємний інтерес у забезпеченні законності та правопорядку, що для поліції є її призначенням згідно із законом, а для громадянського суспільства – умовою нормального існування. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню, які виникають між поліцією та інститутами громадянського суспільства у зв'язку з організацією і здійсненням взаємодії. Предметом – виступають правові основи та організація взаємодії Національної поліції з інститутами громадянського суспільства. Методологічну основу дослідження складають формально-юридичний, структурно-функціональний, історико-правовий, порівняльно-правовий методи наукового пізнання соціально-правових явищ. Вказано, що інститути громадянського суспільства як суб'єкти взаємодії з Національною поліцією – це об'єднання громадян, що представляють з точки зору адміністративного права колективних суб'єктів, у статусі яких більш чітко виражені елементи цільового та компетенційного блоків елементів статусу, водночас особливості їх організаційно-правового статусу мають менше значення для взаємодії з поліцією. Можливість взаємодії з органами поліції визначається, головним чином, змістом цільового блоку елементів статусу громадського об'єднання, в якому повинні бути представлені цілі і завдання, подібні до цілей і завдань поліції, а також предметна компетенція, що визначає прийнятні для громадського об'єднання форми і методи реалізації своїх прав в обраній сфері діяльності. Взаємодія Національної поліції з інститутами громадянського суспільства – це особлива адміністративно-правова форма здійснення встановлених законом «Про Національну поліцію» повноважень поліції щодо досягнення спільних з громадянським суспільством цілей і особливої метод правозастосовної діяльності Національної поліції, змістом якого є узгодження дій на партнерській основі.

Ключові слова: громадяни, громадські об'єднання, громадський порядок, громадська безпека, форми та методи, правове регулювання.

Yarema O.G. Goals and objectives of cooperation between the police and civil society institutions.

Based on a comprehensive systematic analysis, this article examines the goals and objectives of cooperation between the National Police and civil society institutions. There are objective grounds for cooperation between the police and civil society institutions: a mutual interest in ensuring law and order, which is the police's mission under the law and a prerequisite for the normal functioning of civil society. The object of the study is the social relations subject to administrative and legal regulation that arise between the police and civil society institutions in connection with the organization and implementation of interaction. The subject is the legal basis and organization of interaction between the National Police and civil society institutions. The methodological basis of the study consists of formal-legal, structural-functional, historical-legal, and comparative-legal methods of scientific cognition of socio-legal phenomena. It is indicated that civil society institutions as subjects of interaction with the National Police are associations of citizens representing, from the point of view of administrative law, collective subjects whose status more clearly expresses elements of the target and competence blocks of status elements, while the peculiarities of their organizational and legal status are less important for interaction with the police. The possibility of interaction with the police is determined mainly by the content of the target block of elements of the status of a public association, which must include goals and objectives similar to those of the police, as well as subject competence, which determines the forms and methods of exercising its rights in the chosen field of activity that are acceptable to

the public association. Interaction between the National Police and civil society institutions is a special administrative and legal form of exercising the powers of the police established by the Law "On the National Police" to achieve common goals with civil society and a special method of law enforcement by the National Police, the essence of which is to coordinate actions on a partnership basis.

Key words: citizens, public associations, public order, public safety, forms and methods, legal regulation.

Постановка проблеми. Завдання покладені на поліцію можуть бути успішно вирішені за умови єднання з суспільством. Вимоги посилити взаємодію поліції з інститутами громадянського суспільства неодноразово розглядалися у науковій літературі. З метою вирішення поставлених завдань у системі Національної поліції було утворено спеціальні підрозділи щодо організації взаємодії з громадськістю. Однак організація взаємодії поліції з суспільством, використання поліцією потенціалу громадянського суспільства залишаються на низькому рівні, незважаючи на те, що в Україні спостерігається зростання соціальної активності громадян та їх об'єднань.

Мета дослідження – розгляд цілей і завдань взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства.

Стан опрацювання проблематики. Питання взаємодії поліції і інститутами громадянського суспільства досліджували: В.Г. Андросюк, О.М. Бандука, В.І. Барко, О.В. Волошина, М.В. Ковалів, В.А. Лефтеров, Б.О. Логвиненко, Л.І. Мороз, С.Д. Максименко, В.М. Синьов, О.Ю. Синявська, Х.В. Солнцева та багато інших. В умовах воєнного стану дане питання є актуальним і потребує теоретико-правового дослідження.

Виклад основного матеріалу. Взаємодія поліції з інститутами громадянського суспільства може бути успішною за умови цілеспрямованої організації, що передбачає постановку мети та завдань, вирішення яких необхідне для досягнення поставленої мети. Мета є безпосередньою характеристикою свідомого вольового процесу, у тому числі процесу правового регулювання. Взаємодія можлива без постановки мети, в такому випадку взаємодія буде епізодичною, випадковою, однак, навіть у таких випадках виявляється цілепокладання. В іншому випадку позитивна взаємодія між людьми неможлива.

Під метою зазвичай розуміють ідеальний або реальний предмет свідомого або несвідомого прагнення суб'єкта; кінцевий результат, на який навмисно спрямований процес; доведення можливості до її повного завершення; усвідомлений образ передбачуваного результату.

Проблема мети в праві досліджував М.П. Рабінович, який вважав, що мета в праві, подібно до самого права, може розглядатися як об'єктивна або як суб'єктивна категорія [1]. Об'єктивність мети проявляється в тому, що вона закріплена в чинному праві і не залежить від волі індивіда. Суб'єктивність мети визначається тим, що вона виражає волю всього народу.

Мета в праві як ідеальний вираз належної або можливої поведінки людей об'єктивна, закономірна і необхідна за джерелом виникнення і за змістом. Вона представляє ідеальний вираз об'єктивної закономірності, яка в самій собі містить передумови для свого свідомого спрямування, розвитку і перетворення правовими засобами». У нормативно-правових актах і в спеціальній літературі категорія «мета» використовується разом з іншою категорією «завдання».

На нашу думку, цілі і завдання доцільно розділяти, наприклад, так, як це прийнято в науково-дослідній роботі, де формулюється загальна мета як підсумковий результат наукового дослідження і ставляться завдання, вирішення яких необхідне для досягнення загальної мети. Це не означає, що кожне з визначених таким чином завдань не може розглядатися як свого роду мета. Наприклад, завдання визначити цілі та завдання поліції в галузі взаємодії з інститутами громадянського суспільства можна розглядати як мету певного етапу дослідження.

Ми виходимо із загального методологічного припущення про те, що позитивна та плідна взаємодія між поліцією та інститутами громадянського суспільства може здійснюватися тільки за умови узгодження цілей, які ставлять перед собою суб'єкти взаємодії.

Н.П. Бортник і С.С. Єсімов вважають, що існують об'єктивні основи взаємодії інститутів громадянського суспільства і правової держави – соціально-економічні, політико-правові, духовні, культурно-моральні [2, с. 68]. Громадянське суспільство і держава перебувають у діалектично суперечливій єдності, але для їх взаємодії є необхідні основи (середній клас, громадська думка, незалежні засоби медіа) і необхідний нормативно-організаційний механізм забезпечення дотримання прав і свобод громадян, тісна взаємодія законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, відповідні нормативні акти, цільові програми, матеріально-фінансові засоби та організаційні структури.

Основа взаємодії полягає у єдності цілей і завдань, збігу інтересів. Тому розглянемо цілі і завдання поліції та громадських об'єднань, за якими можлива взаємодія. Цілі поліції прямо не визначені в законодавстві, в законі «Про Національну поліцію», сформульовані призначення поліції та основні завдання діяльності [3].

У Законі «Про міліцію» було встановлено призначення міліції – захищати життя, здоров'я, права та свободи громадян, власність, інтереси суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань [4]. Обов'язками міліції було: забезпечення безпеки особи; запобігання та припинення кримінальних і адміністративних правопорушень; виявлення та розкриття кримінальних правопорушень; охорона громадського порядку і забезпечення громадської безпеки; захист приватної, державної, комунальної форм власності; надання допомоги фізичним та юридичним особам у захисті прав і законних інтересів.

Автори коментаря до Закону «Про Національну поліцію» зазначають що, на відміну від Закону «Про міліцію», перша стаття Закону «Про Національну поліцію» розкриває юридичний зміст концептуальної ідеї про перетворення міліції на поліцію [5, с. 7-8]. Положення ст. 1 і 2 Закону «Про Національну поліцію», по суті, розкривають цілі та завдання поліції.

Мета Національної поліції як центрального органу виконавчої влади, повинна полягати в реалізації правоохоронної функції держави. Ця функція характеризується вченими як утворююча система, соціальна, водночас, основна, посідає особливе місце в системі функцій держави, спрямована на забезпечення національної безпеки.

Захист життя, здоров'я, прав і свобод громадян, протидія кримінальним правопорушенням, охорона громадського порядку та власності, надання сприяння громадським об'єднанням та інші, перелічені у ст. 2 Закону «Про Національну поліцію» завдання є завданнями поліції.

Мета діяльності поліції в Законі «Про Національну поліцію» не вказана, проте, з того, що поліція призначена для захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, протидії кримінальним правопорушенням, для забезпечення громадської безпеки можна зробити висновок про те, що мета її діяльності – ідеал – стан захищеності життя, здоров'я, прав і свобод громадян від злочинних посягань – тобто, власне громадська безпека.

Завдання та функції поліції, в тому вигляді, як вони представлені в Законі «Про Національну поліцію», відповідають інтересам суспільства, його інститутів і окремих громадян, за винятком тих, чий інтереси суперечать загальноприйнятим уявленням про належне та правильне.

Корупціонери, члени організованих злочинних угруповань, які формують відповідне середовище для комфортного існування, підкуповують представників правоохоронних органів, просувають своїх представників в органи державної влади, місцевого самоврядування, в комерційні, банківські структури, зацікавлені в зниженні рівня громадської безпеки, в поширенні в суспільстві уявлень про незахищеність, про неможливість законного вирішення виникаючих проблем. На відміну від них, добропорядні члени суспільства вважають за краще жити в безпечних і сприятливих умовах, коли не тільки вони самі дотримуються правил співжиття і вимог законодавства, але й всі, хто їх оточує, діють правомірно.

В якості цілей і завдань громадські організації заявляють про ресоціалізацію громадян, які звільнилися з місць відбування позбавлення волі, проведення професійної орієнтації, виховання молоді, надання допомоги безробітним. В сучасних умовах завдання, які вирішує громадянське суспільство, полягають у забезпеченні безпеки, захисту приватної власності та особистих свобод.

Проблеми, вирішення яких вказується громадськими об'єднаннями як завдання діяльності, є загальноновизнаними криміногенними факторами, наприклад, труднощі ресоціалізації після відбування кримінального покарання. Такого роду проблеми не можуть вирішувати ні поліція, ні кримінально-виконавчі інспекції, ні місцеве самоврядування. Коло органів, побічно відповідальних у цій сфері, досить широке, до нього входять органи управління освітою, охороною здоров'я, уповноважені у сфері праці.

Громадські об'єднання фактично здійснюють координацію «знизу», необхідну в ситуації, коли не утворені органи, які здійснювали б координацію «зверху» [6, с. 271]. Ще одна значуща мета діяльності інститутів громадянського суспільства – підвищення якості та ефективності роботи поліції і боротьба з корупцією, в тому числі, в самих органах Національної поліції.

Корупція не тільки знижує ефективність правоохоронної діяльності поліції, але й прямо сприяє зростанню злочинності, втягує поліцейських у кримінальну сферу. Даній меті відповідають специфічні завдання, в тому числі: проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, громадське обговорення, оцінка регулюючого впливу, участь у роботі атестаційних комісій, що виконують в поліції функцію комісій з дотримання вимог до службової поведінки та врегулювання конфлікту інтересів.

Громадянське суспільство має чотири функції: контроль за державною владою; узгодження інтересів між різними соціальними групами, між ними та державою; соціальна інтеграція; надання послуг. Характер і спрямованість взаємовідносин між державою та суспільством визначаються цілями та завданнями учасників взаємодії, ступенем їх соціально-політичної активності, рівнем культури, актуальністю вирішуваних ними проблем.

Поліція та громадські об'єднання взаємодіють з найбільш гострих соціальних проблем, які цілеспрямовано, але недостатньо успішно вирішуються органами внутрішніх справ та іншими державними органами. Насамперед це: боротьба з наркоманією; охорона громадського порядку; забезпечення безпеки дорожнього руху; пошук дітей і дорослих, що загубилися.

Окремим блоком мають бути представлені напрями взаємодії, пов'язані з підвищенням якості діяльності поліції: громадський контроль за діяльністю поліції; протидія корупції у поліції; підготовка пропозицій щодо реформування органів поліції.

Вищевикладене свідчить про наявність спільних цілей та завдань поліції та громадянського суспільства. Це має бути основою взаємодії. Постановка цілей взаємодії інститутів держави з інститутами громадянського суспільства здійснюється у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки [7]. У контексті Національної стратегії мета взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства була поставлена на п'ятирічний період і полягає у створенні більш оптимальних нових форм і методів проведення інформаційно-пропагандистської діяльності, що забезпечують більш ефективне вирішення поліцією завдань щодо дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина, зміцнення законності та правопорядку у державі та суспільстві. Формулювання мети взаємодії передбачає здійснення взаємодії, оскільки вимагає створити форми та методи проведення інформаційно-пропагандистської діяльності. Поліція позиціонує себе як провідного суб'єкта у сфері діяльності, якому громадські структури повинні допомагати в тому обсязі, в якому це цікаво поліції.

На думку В.А. Бондаренко та Х.І. Вербицької у просторі публічної комунікації відносини з структурами громадянського суспільства, як зацікавленою стороною, розвиваються через контакти з представниками цих структур. У взаємодії переважають особисті форми комунікацій на регулярній основі. Однак значна частина взаємодії, попри передбачений формат діалогу, має інформаційно-пропагандистський характер [8, с. 284-285].

Враховуючи, що термін дії Національної стратегії завершується у 2026 році а поставлених у ній цілей у зв'язку з збройною агресією росії щодо України не було досягнуто, завдання не було вирішено, необхідно продовжити роботу з розвитку взаємодії поліції із громадськими об'єднаннями.

Необхідно провести роботу щодо взаємодії з інститутами громадянського суспільства та медіа. Це різні види діяльності, у них різні цілі та завдання, взаємодія з цими суб'єктами має здійснюватися різними формами та методами. Доцільно розробляти відповідні цільові бюджетні програми [9, с. 196].

Необхідно враховувати динаміку розвитку громадянського суспільства, появу в ньому нових інститутів, громадських об'єднань, які не мають членства та статусу юридичної особи, прояв активності окремими громадянами персоніфіковано (маються на увазі громадяни, які фіксують своїми мобільними пристроями порушення правил дорожнього руху). Стратегія повинна відображати цю специфіку та містити вказівку не на громадські об'єднання, а на інститути громадянського суспільства.

З двох завдань із взаємодії з громадськими об'єднаннями, поставлених Національною стратегією (розвиток взаємодії та вдосконалення організаційного забезпечення взаємодії), перше завдання передбачало вдосконалення нормативно-правового регулювання, посилення зворотного зв'язку, розробку комплексу інформаційно-пропагандистських заходів, виховання активної громадянської позиції у населення. Друге завдання вимагало вдосконалення нормативної бази, що регулює взаємодію поліції із громадськими об'єднаннями, включаючи вирішення питань щодо вдосконалення організаційної структури підрозділів із взаємодії з інститутами громадянського суспільства, їх чисельності, підвищення кваліфікації співробітників, матеріального забезпечення діяльності.

Аналіз показує, що з метою вирішення обох завдань необхідно здійснити, по суті, ті самі заходи: проводити інформаційний супровід діяльності поліції, удосконалювати механізм взаємодії, удосконалювати напрями та форми взаємодії.

Розглядаючи питання адміністративно-правового регулювання взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства, повинні ставити цілі не лише самої взаємодії, а й цілі його адміністративно-правового регулювання, тобто мети організації взаємодії, нормативно-правового забезпечення її здійснення.

Завдання адміністративного права полягає в тому, щоб організувати взаємодію, встановити необхідні правові орієнтири – цілі, завдання, форми, методи, регламентувати контроль за тим, як дотримуються правові приписи, забезпечити застосування заходів адміністративного примусу щодо учасників взаємодії, передусім зобов'язаних – посадових осіб поліції.

Стосовно організації взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства мета має полягати у досягненні узгодженої спільної участі у вирішенні спільних завдань. Як кінцевий результат, на який може бути спрямована взаємодія, слід розглядати загальну соціальну цінність, що виражається

як сприятливі умови життя і діяльності кожної людини і всього суспільства, включаючи державні інститути, у тому числі, органи поліції. Цей кінцевий результат може бути виражений як суспільний лад, законність, громадська безпека, правова визначеність, довіра громадян до державної влади.

М.В. Ковалів звертає увагу на те, що взаємодія громадянського суспільства і держави у сфері виконавчої влади – це різновид диспозитивних рівносторонніх адміністративно-правових відносин, їх не можна ототожнювати з адміністративними процедурами та державним управлінням [10, с. 81].

Взаємодія – це об'єднання зусиль, здійснюється з конкретною правоохоронною метою тягне якісні зміни в діяльності обох сторін взаємодії. Усе це означає, що взаємодію слід здійснювати цілеспрямовано. Необхідно зазначити, що у спеціальній літературі раніше робилися спроби сформулювати мети взаємодії.

М.В. Ковалів пропонує такі цілі взаємодії виконавчої влади та громадянського суспільства: об'єднання зусиль та взаємопроникнення зазначених суб'єктів, забезпечення зворотного зв'язку між ними, упорядкування відносин з громадянським суспільством, обмеження (контроль) публічної адміністрації громадянським суспільством, отримання інформації, згоди громадськості на вирішення певних питань, отримання громадської підтримки та схвалення [10, с. 82].

Основними напрямками взаємодії, на нашу думку, є удосконалення: правових умов; організаційних умов розвитку взаємодії; матеріальних умов взаємодії; інформаційне забезпечення процесу взаємодії та її результатів; популяризацію серед поліцейських, учасників громадських об'єднань потреби взаємодії.

Висновки. Доцільно змінити підходи до організації взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства та будувати цю взаємодію на наступних основних положеннях. По-перше, на нашу думку, немає необхідності ставити за мету вдосконалення взаємодії. Вона очевидна вже з постановки питання. Мета вдосконалення полягає у вдосконаленні. Мета взаємодії має полягати в ефективному використанні сил та засобів громадських об'єднань та поліції. Важливо обмежити сферу спільної діяльності з тим, щоб унеможливити залучення поліції у відносини, що виходять за межі її компетенції. Відповідно до цієї мети можна сформулювати завдання взаємодії: проведення спільних заходів з охорони громадського порядку, запобігання та припинення кримінальних і адміністративних правопорушень; інформаційний обмін у боротьбі з наркоманією, корупцією запобігання та припинення інших кримінальних і адміністративних правопорушень; організаційна підтримка діяльності з надання допомоги громадянам, які постраждали від кримінальних правопорушень; інформаційний обмін та проведення спільних заходів щодо пошуку зниклих; інформаційний обмін (отримання інформації) щодо запобігання корупції в органах Національної поліції, виявлення фактів порушення поліцейськими вимог законності та службової дисципліни; правове навчання та консультування членів громадських об'єднань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Рабінович П.М. Основи теорії та філософії права: навчальний посібник. Львів: Видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2021. 256 с.
2. Bortnyk N., Yesimov S. Legal regulation of public initiatives: the current situation and areas of development. *Social & Legal Studios*. 2020. Issue 1 (7). P. 64–71.
3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/stru#Stru>
4. Про міліцію: Закон України від 20.12.1991 р. № 565-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12#Text>
5. Закон України «Про Національну поліцію». Науково-практичний коментар. Станом на 27 листопада 2024 року. / За заг. ред. Копотуна І.М. Київ: Вид. «Центр учбової літератури», 2024. 716 с.
6. 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.
7. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>
8. Бондаренко В.А., Вербицька Х.І. Особливості публічної комунікації органів Національної поліції. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2024. Випуск 88: частина 2. С. 280–285.
9. Shopina I., Kovaliv M., Yesimov S., Borovikova V., Prots I. State target programmes in the system of results-based budgeting: Legal aspect. *Social & Legal Studios*. 2024. Vol. 7, No. 3. P. 190–202.
10. Kovaliv M. Interaction between the police and civil society institutions. *Social & Legal Studios*. 2021. Issue 2 (12). P. 79–85.