

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
УЖГОРОДСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО
УНІВЕРСИТЕТУ**

Серія
ПРАВО

Випуск 90

— *Частина 3* —

Ужгород, 2025

Журнал включено до категорії «Б» щодо видань, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук
(Наказ МОН України від 26.11.2020 № 1471 Про затвердження рішень Атестаційної колегії Міністерства від 26 листопада 2020 року та внесення змін до наказів Міністерства освіти і науки України від 2 липня 2020 року № 886, від 24 вересня 2020 року № 1188).

Науковий вісник включено до міжнародної наукометричної бази
Index Copernicus International (Республіка Польща)

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР:

Бисага Юрій Михайлович – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет».

ЗАСТУПНИКИ ГОЛОВНОГО РЕДАКТОРА:

Белов Дмитро Миколайович – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Заборовський Віктор Вікторович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри цивільного права та процесу, директор НДІ теорії та практики правосуддя юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

ЧЛЕНИ РЕДКОЛЕГІЇ:

Белова Мирослава Володимирівна – доктор юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Берч Вероніка Вікторівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Бисага Юрій Юрійович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри правових дисциплін Карпатського університету ім. Августина Волошина;

Брочкова Катерина – доктор хабілітований, кандидат юридичних наук, доктор філософії (Словацька республіка);

Булеца Сібілла Богданівна – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри цивільного права та процесу юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Гарагонич Олександр Васильович – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри господарського права та господарського процесу Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Гомонай Василь Васильович – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Греца Ярослав Васильович – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського права юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Дешко Людмила Миколаївна – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Жежсихова Мартина – кандидат юридичних наук, доцент Університету імені П.Й.Шафарика (м. Кошице, Словацька Республіка);

Ковач Юліус – доктор юридичних наук, професор, проректор Панєвропської високої школи (м. Братіслава, Словацька Республіка);

Кучарик Рудольф – доктор філософії (Словацька Республіка);

Лазур Ярослав Володимирович – доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Манзюк Василь Васильович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського права юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Мендєш Марія Василівна – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільного права та процесу юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Мраз Станіслав – доктор юридичних наук, професор, ректор Університету Данубіус (м. Сладковічево, Словацька Республіка);

Ондрова Юлія – кандидат юридичних наук, доцент Університету імені П.Й. Шафарика (м. Кошице, Словацька Республіка);

Палінчак Микола Михайлович – доктор політичних наук, професор, декан факультету міжнародних економічних відносин ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Рогач Іван – кандидат юридичних наук, доцент, юридичний факультет Університету Данубіус (м. Сладковічево, Словацька Республіка);

Рогач Олександр Янович – доктор юридичних наук, професор, проректор з науково-педагогічної роботи ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Фрідманський Роман Михайлович – кандидат юридичних наук, професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Чечерський Віктор Іванович – доктор юридичних наук, офіс Генерального прокурора.

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Державного вищого навчального закладу
«Ужгородський національний університет», протокол № 09 від 29.08.2025 р.

Свідectво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія KB № 21500-11300Р,
видане Державною реєстраційною службою України 24.11.2014 р. Офіційний сайт видання: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/>

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 6. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

Данілік Д.М., Батигіна О.М. ПРИМУСОВЕ ПРИПИНЕННЯ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНІ ДІЛЯНКИ ДЛЯ ПОТРЕБ НАДРОКОРИСТУВАННЯ: ГАРАНТІЇ ПРАВ ВЛАСНИКІВ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАЧІВ.....	11
Кірін Р.С. НОВА КЛАСИФІКАЦІЯ ОБ'ЄКТІВ ПРАВА ВИДОБУВАННЯ КОРИСНИХ КОПАЛИН.....	17
Коваленко Т.О., Ризун Я.В. ТРАНСФОРМАЦІЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ, ЯКІ ЗАЙМАЛО КАХОВСЬКЕ ВОДОСХОВИЩЕ.....	29
Коломійцева Д.М. ЗЛОЧИННА КОРУПЦІЯ В ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВІЙ СФЕРІ: ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ДЛЯ ПОШИРЕННЯ (НА БАЗІ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ АБЗАЦУ 2 ЧАСТИНИ 2 СТАТТІ 134 ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ).....	36
Куренда С.В. «ВИКОРИСТАННЯ» ТА «ОХОРОНА» ВОДНИХ РЕСУРСІВ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗАГАЛЬНОЮРИДИЧНОЇ УНІФІКАЦІЇ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ.....	43
Лагойда Т.В. ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОГО ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	51
Мельник Н.О. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ ВЕДЕННЯ ОРГАНІЧНОГО ЗЕМЛЕРОБСТВА.....	56
Михайлюк О.І. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АГРОПРОДОВОЛЬЧОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	62
Стрельник В.В., Либань О.О. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УТИЛІЗАЦІЇ ПОБУТОВИХ ВІДХОДІВ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	67
Таран О.В. ПОНЯТТЯ «ВІДХОДИ ВІД РУЙНУВАНЬ» ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ.....	74
Уберман В.І., Васьковець Л.А. ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕМІСІЇ РЕЧОВИН В ПОВЕРХНЕВІ ВОДИ.....	82
Удовенко Р.П. ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА ЛЮДИНИ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ: ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	92
Хріщева О.Г. СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАЛУЧЕННЯ МОЛОДІ ДО АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ.....	99
Шульга М.В. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ.....	106
РОЗДІЛ 7. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО	
Атаманчук Н.І. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАУКОВОЇ ТА НАУКОВО-ТЕХНІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ ЯК ОДИН З ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.....	113
Бабін І.І. СПЕЦИФІКА ПОДАТКОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ РУМУНІЇ.....	119

Біленець Д.А., Марчук В.В. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ПІДґРУНТЯ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ СЕРВІСІВ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ.....	124
Богомазова І.О. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕКЛАМИ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО, ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ТА АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ.....	131
Бочкова І.І., Врублевська-Місюна К.М. ДОСТУП ДО ДАНИХ ТА КОНФІДЕНЦІЙНІСТЬ В АСПЕКТІ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ.....	139
Вдовиченко І.І. СФЕРА НАДАННЯ НАСЕЛЕННЮ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	147
Ворон Д.Л. СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ: СТРУКТУРА, КЛАСИФІКАЦІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ.....	153
Воронятніков О.О. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОЄКТІВ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ.....	160
Гаврік Р.О., Владовська К.П. ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА, ЯКІ ПІДЛЯГАЮТЬ ВИДВОРЕННЮ ВІДПОВІДНО ДО ДИРЕКТИВИ 2008/115/ЄС ТА ЗАКОНОДАВСТВА ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	166
Гулевська Г.Ю., Костроміна О.Г., Прокопенко Б.І. МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗАПОБІГАННЯ І РЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	172
Гуржій Т.О., Шапошников А.О. ПРИНЦИПИ КВАЛІФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ.....	178
Дерев'янка А.І. ФУНКЦІОНАЛЬНА СПЕЦІАЛІЗАЦІЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ.....	186
Добрянська Н.В. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ.....	192
Дубовик О. ІНФОРМАЦІЙНА ВЗАЄМОДІЯ ПІД ЧАС АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ.....	198
Зима О.Т. ЮРИДИЧНІ ОСОБИ В СКЛАДІ ТОВАРИСТВА ЧЕРВОНОГО ХРЕСТА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ РОЗВ'ЯЗАННЯ.....	208
Калужний Д. ЗАХИСТ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВ ОСОБИ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	214
Кобрусєва Є.А. ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА У МЕДИЧНІЙ СФЕРІ У ПЕРІОД ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ.....	220
Коваленко В.В. ВПЛИВ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ АКТІВ НА ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	226
Коломієць П.В. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОДАТКОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ, РИЗИКИ ТА ШЛЯХИ НЕЙТРАЛІЗАЦІЇ ЗАГРОЗ.....	232

Костецький С.С. ОСНОВНІ ЗАПОБІЖНИКИ ПОРУШЕНЬ ПРИНЦИПУ ЗАКОННОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....	238
Красногор О.В. МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ ОХОРОНИ ПРАВ ЛЮДИНИ.....	244
Курилас В.В. ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: СУЧАСНІ ПІДХОДИ ТА ВИКЛИКИ.....	250
Кучина К.А. ПРАВОВА ОСНОВА ВИБОРУ МІЖ УМОВНИМ ТА ПОВНИМ АДМІНІСТРАТИВНИМ АРЕШТОМ МАЙНА ПЛАТНИКА ПОДАТКІВ.....	256
Лимар О. КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ІНТЕРЕСАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	261
Литвин Н.А. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОГО СУДУ.....	271
Логвиненко Б.О. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ПОЧЕСНОГО КОНСУЛЬСТВА В УКРАЇНІ ЯК ІНСТРУМЕНТУ КУЛЬТУРНОЇ ДИПЛОМАТІЇ.....	277
Логойда В.М. ПОГЛЯД НА ОБМЕЖЕННЯ БАНКІВСЬКИХ ОПЕРАЦІЙ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ.....	282
Мазепа С. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ: ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАВОВИХ НОРМ В ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ.....	289
Макєєв С.О. ПРО СПІВВІДНОШЕННЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА ТРУДОВОГО ПРАВА У РЕГУЛЮВАННІ ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	297
Максименко Н.В., Сокурєнко О.А. ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ПІДЗВІТНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ПІДХІД.....	304
Малетова О.С., Глушенко А.О. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ОБМІНУ МІЖ ДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	309
Медяник В.А. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ....	317
Ментух Н.Ф. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРИТЯГНЕННЯ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	323
Насонов М.І. РОЛЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	330
Насонов М.І., Завидняк І.О. ФУНКЦІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ: ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ РЕГУЛЮВАННЯ ОБОРОННОЇ СФЕРИ.....	336
Онисковець М.Ю. ПРАВОВА ДОКТРИНА ДОСЛІДЖЕННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ.....	341
Пашинський А.П. АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОГРАМА ЯК ПЕРЕДУМОВА ДЛЯ УЧАСТІ В ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЛЯХ.....	346

Петренко С.В., Ільченко Ю.О. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРОТИДІЇ РОСІЙСЬКІЙ ІНФОРМАЦІЙНІЙ АГРЕСІЇ.....	354
Пирожкова Ю.В., Ларкін М.О. АНГЛОМОВНА ПІДГОТОВКА КАДРІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У КОНТЕКСТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАСТОСУВАННЯ АНГЛІЙСЬКОЇ МОВИ В УКРАЇНІ»: ОРГАНІЗАЦІЙНІ МОДЕЛІ ТА ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	360
Політанський В.С., Зайкіна Г.М. РОЛЬ І ЗАВДАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ ГАБАРИТНО-ВАГОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	367
Рудик М.М. СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ.....	378
Соболь Є.Ю. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ТА ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНА СКЛАДОВА РОЗВИТКУ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ.....	384
Солодка О.М. УДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК НАПРЯМ ПРОТИДІЇ РОСІЙСЬКІЙ ІНФОРМАЦІЙНІЙ АГРЕСІЇ.....	389
Трегуб О.А. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗБУДОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИМІННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ.....	395
Фенич Я.В. ПОВОЄННА МОДЕРНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ВІД ВИКЛИКІВ ДО ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН.....	404
Фесенко С.В. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ГАБАРИТНО-ВАГОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ.....	410
Харайн І.І. ПРАВОВІ КОЛІЗІЇ МИТНОГО КОНТРОЛЮ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ УКРАЇНСЬКОЇ РЕЄСТРАЦІЇ, ТИМЧАСОВО ЗАРЕЄСТРОВАНИХ У КРАЇНАХ ЄС ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ: ПРАКТИКА ТА ШЛЯХИ ВРЕГУЛЮВАННЯ.....	420
Цимбалюк А.І. ПРАВОВІ ПОГЛЯДИ НА ТЕХНОЛОГІЇ БЛОКЧЕЙНУ ТА СМАРТ-КОНТРАКТІВ В УКРАЇНСЬКІЙ ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ.....	426
Шамов О.А. ПРОБЛЕМА «ЧОРНОЇ СКРИНЬКИ» В ЮРИДИЧНОМУ ШІ: ЧИ ДОСТАТНЬО ІСНУЮЧИХ МЕТОДІВ ХАІ ДЛЯ ЗАДОВОЛЕННЯ ВИМОГ НАЛЕЖНОГО ПРАВОВОГО ПРОЦЕСУ?.....	433
Ширган В.В. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ЕКСТРЕНОЇ ДОПОМОГИ НАСЕЛЕННЮ.....	438
Шорський П.О. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ.....	445
Юрченко В.В. ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ГНОСЕОЛОГІЧНИЙ ВИМІР.....	452

CONTENTS

SECTION 6. LAND LAW; AGRICULTURAL LAW; ENVIRONMENTAL LAW; NATURAL RESOURCE LAW

Danilik D.M., Batyhina O.M. COMPULSORY TERMINATION OF RIGHTS TO LAND PLOTS FOR SUBSOIL USE: GUARANTEES OF RIGHTS OF OWNERS AND LAND USERS.....	11
Kirin R.S. NEW CLASSIFICATION OF OBJECTS OF MINERAL EXTRACTION RIGHTS.....	17
Kovalenko T.O., Ryzun Y.V. TRANSFORMATION OF THE LEGAL REGIME OF THE LAND OCCUPIED BY THE KAKHOVKA RESERVOIR.....	29
Kolomiitseva D.M. CRIMINAL CORRUPTION IN THE LAND LEGAL SPHERE: LEGAL GROUNDS FOR ITS SPREAD (BASED ON THE PRACTICE OF APPLYING PARAGRAPH 2 OF PART 2 OF ARTICLE 134 OF THE LAND CODE OF UKRAINE).....	36
Kurenda S.V. “USE” AND “PROTECTION” OF WATER RESOURCES: SOME PROBLEMS OF GENERAL LEGAL UNIFICATION OF THE CONCEPTUAL AND CATEGORICAL APPARATUS.....	43
Lahoida T.V. CERTAIN PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE FUNCTION OF ENVIRONMENTAL INFORMATION SUPPORT IN CONDITIONS OF MARTIAL LAW.....	51
Melnyk N.O. ORGANISATIONAL AND LEGAL ISSUES OF LAND USE AND PROTECTION FOR ORGANIC FARMING.....	56
Mykhailiuk O.I. RELEVANT ISSUES OF LEGAL SUPPORT OF UKRAINE’S AGRI-FOOD POLICY UNDER MARTIAL LAW.....	62
Strelnyk V.V., Liban O.O. PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF HOUSEHOLD WASTE DISPOSAL IN UKRAINE: CHALLENGES AND PROSPECTS.....	67
Taran O.V. THE CONCEPT OF “DEMOLITION WASTE” UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE.....	74
Uberman V.I., Vaskovetz L.A. LEGAL INSTRUMENTS OF MODERN UKRAINIAN REGULATION OF EMISSIONS OF SUBSTANCES INTO SURFACE WATERS.....	82
Udovenko R.P. ENVIRONMENTAL HUMAN RIGHTS IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT: INFORMATIONAL AND LEGAL ASPECT.....	92
Khrishcheva O.G. THE CURRENT STATE, PROBLEMS AND PROSPECTS OF YOUTH ENGAGEMENT IN THE AGRICULTURAL SECTOR OF THE UKRAINIAN ECONOMY, CONSIDERING THE EUROPEAN EXPERIENCE.....	99
Shulga M.V. CURRENT ISSUES IN LAND USE AND PROTECTION CONTROL.....	106
SECTION 7 ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW	
Atamanchuk N.I. FINANCIAL SUPPORT FOR SCIENTIFIC AND SCIENTIFIC-TECHNICAL ACTIVITIES IN UKRAINE AS ONE OF THE PRIORITIES OF STATE POLICY.....	113

Babin I.I. SPECIFICITY OF TAX POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN ROMANIA.....	119
Bilenets D.A., Marhuk V.V. ADMINISTRATIVE LAW AS A BASIS FOR INSTITUTIONALIZING PUBLIC SERVICES IN THE SPHERE OF ADMINISTRATIVE ASSISTANCE.....	124
Bogomazova I.O. LEGAL REGULATION OF MEDICAL SERVICES ADVERTISING IN UKRAINE: NATIONAL LEGISLATION, EUROPEAN STANDARDS AND ADMINISTRATIVE LIABILITY.....	131
Bochkova I.I., Vrublevska-Misiuna K.M. DATA ACCESS AND CONFIDENTIALITY IN THE CONTEXT OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE.....	139
Vdovichenko I.I. THE SPHERE OF PROVISION OF SOCIAL SERVICES TO THE POPULATION AS AN OBJECT OF PUBLIC-LEGAL ADMINISTRATION.....	147
Voron D.L. THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL GUARANTEES FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION: STRUCTURE, CLASSIFICATION AND PROSPECTS FOR IMPROVEMENT.....	153
Voroniatsnikov O.O. PUBLIC ADMINISTRATION OF INFORMATIZATION PROJECTS.....	160
Havrik R.O., Vladovska K.P. LEGAL ASPECTS OF DETERMINING AND PROTECTING THE RIGHTS OF FOREIGNERS AND STATELESS PERSONS SUBJECT TO EXPULSION IN ACCORDANCE WITH DIRECTIVE 2008/115/EC AND THE LEGISLATION OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION.....	166
Gulevska G.Yu., Kostromina O.G., Prokopenko B.I. INTERNATIONAL STANDARDS FOR PREVENTING AND MANAGING CONFLICTS OF INTEREST IN PUBLIC ADMINISTRATION.....	172
Gurzhii T.O., Shaposnikov A.O. THE PRINCIPLES OF QUALIFICATION OF ADMINISTRATIVE OFFENCES.....	178
Derevianko A.I. FUNCTIONAL SPECIALIZATION OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES IN THE IMPLEMENTATION OF UKRAINE'S STATE MIGRATION POLICY: COMPARATIVE ANALYSIS OF POWERS AND INTERACTION MECHANISMS.....	186
Dobrianska N.V. ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR OFFENSES IN THE FIELD OF AGRICULTURAL LAND PROTECTION.....	192
Dubovyk O. INFORMATION INTERACTION DURING ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF INFORMATION ACTIVITIES OF COURTS OF GENERAL JURISDICTION.....	198
Zyma O.T. LEGAL ENTITIES AS A PART OF THE UKRAINIAN RED CROSS SOCIETY: PROBLEMS AND WAYS OF SOLUTION.....	208
Kaliuzhnyi D. PROTECTION OF INDIVIDUAL INFORMATION RIGHTS IN THE CONTEXT OF DIGITALISATION OF LAW ENFORCEMENT: THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS.....	214
Kobrusseva E.A. INFORMATION SECURITY IN THE MEDICAL SPHERE DURING THE LEGAL REGIME OF MARTIAL STATE.....	220

Kovalenko V.V. THE INFLUENCE OF INTERNATIONAL LEGAL ACTS ON THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE ECONOMY OF UKRAINE UNDER MARTIAL LAW.....	226
Kolomiets P.V. ENSURING TAX SECURITY IN UKRAINE: LEGAL ASPECTS, RISKS AND WAYS TO NEUTRALIZE THREATS.....	232
Kosteckiy S.S. THE MAIN SAFEGUARDS AGAINST VIOLATIONS OF THE PRINCIPLE OF LEGALITY IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS.....	238
Krasnohor O.V. MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF STATE INSTITUTIONS FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS.....	244
Kurylas V.V. PUBLIC ADMINISTRATION TOOLS IN THE SYSTEM OF MANAGEMENT OF THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES: MODERN APPROACHES AND CHALLENGES.....	250
Kuchyna K.A. LEGAL BASIS FOR CHOOSING BETWEEN CONDITIONAL AND FULL ADMINISTRATIVE SEIZURE OF ASSETS OF A TAXPAYER.....	256
Lymar O. CONTROL AND SUPERVISION OF THE ACTIVITIES OF THE MEDIA IN THE INTERESTS OF NATIONAL SECURITY.....	261
Lytvyn N.A. ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF STAFFING THE SUPREME COURT.....	271
Lohvynenko B.O. LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTION OF HONORARY CONSULATES IN UKRAINE AS AN INSTRUMENT OF CULTURAL DIPLOMACY.....	277
Lohoyda V.M. A LOOK AT RESTRICTIONS ON BANKING OPERATIONS DURING MARTIAL ARTS THROUGH THE PERSPECTIVE OF HUMAN RIGHTS.....	282
Mazepa S. INTERNATIONAL EXPERIENCE IN INFORMATION SECURITY PROTECTION: IMPLEMENTATION OF EUROPEAN LEGAL NORMS INTO UKRAINIAN LEGISLATION.....	289
Makeiev S.O. ON THE CORRELATION OF ADMINISTRATIVE AND LABOUR LAW PROVISIONS IN REGULATING THE TERMINATION OF CIVIL SERVICE.....	297
Maksymenko N.V., Sokurenko O.A. PUBLIC CONTROL IN THE SYSTEM OF ENSURING TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY OF THE JUDICIARY: AN ADMINISTRATIVE-LEGAL APPROACH.....	304
Maletova O.S., Hlushchenko A.O. LEGAL REGULATION OF INFORMATION EXCHANGE BETWEEN STATE INSTITUTIONS UNDER MARTIAL LAW: CHALLENGES AND PROSPECTS.....	309
Medianykh V.A. DIRECTIONS FOR IMPROVING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF STATE SOCIAL POLICY UNDER MARTIAL LAW.....	317
Mentukh N.F. FOREIGN EXPERIENCE IN HOLDING TAXPAYERS ACCOUNTABLE FOR VIOLATING TAX LEGISLATION.....	323
Nasonov M.I. THE ROLE OF STATE AUTHORITIES IN THE SYSTEM OF ENSURING NATIONAL SECURITY OF UKRAINE.....	330
Nasonov M.I., Zavydniak I.O. THE FUNCTION OF ENSURING THE ECONOMIC SECURITY OF THE STATE: THE STATE-LEGAL ASPECT OF REGULATING THE DEFENSE SECTOR.....	336

Onyskovets M.Y. LEGAL DOCTRINE OF THE STUDY OF PERMITTED ACTIVITIES IN THE SPHERE OF URBAN PLANNING.....	341
Pashynskiy A.P. AN ANTI-CORRUPTION PROGRAM AS A PREREQUISITE FOR PARTICIPATION IN PUBLIC PROCUREMENT.....	346
Petrenko S.V., Ilchenko Y.O. CRITICAL ASPECTS OF COUNTERING RUSSIAN INFORMATION AGGRESSION.....	354
Pyrozhkova Y.V., Larkin M.O. ENGLISH LANGUAGE TRAINING FOR LAW ENFORCEMENT OFFICERS IN THE CONTEXT OF THE LAW OF UKRAINE «ON THE USE OF THE ENGLISH LANGUAGE IN UKRAINE»: ORGANIZATIONAL MODELS AND FINANCIAL-LEGAL SUPPORT.....	360
Politanskyi V.S., Zaikina H.M. THE ROLE AND TASKS OF THE NATIONAL POLICE IN THE FIELD OF DIMENSIONAL AND WEIGHT CONTROL IN UKRAINE: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT.....	367
Rudyk M.M. SYSTEM OF ENTITIES PROVIDING SAFETY IN ROAD TRANSPORT.....	378
Sobol Ye.Yu. ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF LAND RELATIONS AND THE INFORMATION AND COMMUNICATION COMPONENT OF THE DEVELOPMENT OF THE AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX.....	384
Solodka O.M. IMPROVING INFORMATION LEGISLATION AS A WAY TO COUNTER RUSSIAN INFORMATION AGGRESSION.....	389
Trehub O.A. PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPING PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF MINE ACTION IN UKRAINE: A LITERATURE REVIEW.....	395
Fenych Ya.V. POST-WAR MODERNIZATION OF CIVIL SERVICE: FROM CHALLENGES TO INSTITUTIONAL TRANSFORMATION.....	404
Fesenko S.V. DIRECTIONS FOR IMPROVING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC RELATIONS IN THE FIELD OF DIMENSIONAL AND WEIGHT CONTROL IN UKRAINE.....	410
Kharain I.I. LEGAL CONFLICTS OF CUSTOMS CONTROL OF UKRAINIAN-REGISTERED VEHICLES TEMPORARILY REGISTERED IN EU COUNTRIES DURING MARTIAL LAW: PRACTICE AND WAYS OF REGULATION.....	420
Tsybaliuk A.I. LEGAL PERSPECTIVES ON BLOCKCHAIN TECHNOLOGIES AND SMART CONTRACTS IN THE UKRAINIAN LEGAL SYSTEM.....	426
Shamov O.A. THE «BLACK BOX» PROBLEM IN LEGAL AI: ARE EXISTING XAI METHODS SUFFICIENT TO MEET DUE PROCESS REQUIREMENTS?.....	433
Shyrhan V.V. INTERNATIONAL EXPERIENCE IN ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE EMERGENCY ASSISTANCE SYSTEM FOR THE POPULATION.....	438
Shorskyi P.O. FEATURES OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN CASES OF VIOLATIONS OF LEGISLATION IN THE FIELD OF AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX.....	445
Yurchenko V.V. PHILOSOPHICAL AND LEGAL METHODOLOGY OF RESEARCH ON PUBLIC ADMINISTRATION INSTRUMENTS: THE EPISTEMOLOGICAL DIMENSION.....	452

РОЗДІЛ 6. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.1>

ПРИМУСОВЕ ПРИПИНЕННЯ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНІ ДІЛЯНКИ ДЛЯ ПОТРЕБ НАДРОКОРИСТУВАННЯ: ГАРАНТІЇ ПРАВ ВЛАСНИКІВ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАЧІВ

Данілік Д.М.,

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

Батигіна О.М.,

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

Данілік Д.М., Батигіна О.М. Примусове припинення прав на земельні ділянки для потреб надрокористування: гарантії прав власників та землекористувачів.

У статті досліджено юридичні підстави припинення прав на земельні ділянки та їх класифікація. Проведено аналіз чинного законодавства у сфері примусового припинення прав на земельні ділянки з метою подальшої передачі їх для потреб надрокористування. Адже у сучасних умовах в Україні набуває актуальності питання примусового припинення права власності або користування земельною ділянкою з метою її передачі для потреб надрокористування, з огляду на суспільну необхідність.

Розглянуто актуальну судову практику щодо вирішення земельних спорів у цій сфері. Окрему увагу приділено примусовому припиненню права власності на землі сільськогосподарського призначення та передачі їх у подальшому для потреб надрокористування. Судова практика у контексті примусового припинення права власності або користування земельною ділянкою з метою її передачі для потреб надрокористування демонструє, що публічні інтереси мають перевагу над приватними. Важливим залишається питання забезпечення прав як власників земельних ділянок, так і землекористувачів, особливо у випадках, коли зазначені ділянки передано у користування третім особам.

Робиться висновок, що компенсація збитків, завданих у процесі набуття та реалізації прав на землю надрокористувачами і вартості земельних ділянок є однією з ключових гарантій захисту земельних, майнових та інших законних прав і інтересів власників земельних ділянок та землекористувачів. Додільно передбачити в земельному законодавстві можливість вибору для власників земельних ділянок, які підлягають примусовому відчуженню: або передати їх у власність держави, або самостійно укласти договір оренди із зацікавленими особами для цілей надрокористування.

Таким чином, дослідження примусового припинення прав на землю у власників та землекористувачів з метою передачі її для потреб надрокористування є актуальним і потребує окремої

уваги. Попри зазначене, досі існують окремі питання, які вимагають чіткого визначення та закріплення на законодавчому рівні. Подолання наявних недоліків потребує системного реформування нормативно-правової бази, гармонізації положень Земельного кодексу України та Кодексу України про надра, а також забезпечити уніфікацію підходів у судовій практиці.

Ключові слова: примусове припинення прав на земельні ділянки, земельні спори, земельна ділянка, право власності, право користування, оренда землі, підстави припинення прав на землю, способи захисту прав на земельні ділянки, земельні ділянки для потреб надрокористування.

Danilik D.M., Batyhina O.M. Compulsory termination of rights to land plots for subsoil use: guarantees of rights of owners and land users.

The article examines the legal grounds for termination of rights to land plots and their classification. An analysis of the current legislation in the field of compulsory termination of rights to land plots for the purpose of their further transfer for subsoil use is carried out. Indeed, in the current conditions in Ukraine, the issue of compulsory termination of ownership or use of land plots for the purpose of their transfer for subsoil use is becoming increasingly relevant, given the public need.

The current judicial practice regarding the resolution of land disputes in this area is considered. Particular attention is paid to the compulsory termination of ownership rights to agricultural land and its subsequent transfer for subsoil use. Judicial practice in the context of compulsory termination of ownership or use of land plots for the purpose of transferring them for subsoil use demonstrates that public interests take precedence over private interests. The issue of ensuring the rights of both land owners and land users remains important, especially in cases where the land plots are transferred for use to third parties.

It is concluded that compensation for losses incurred in the process of acquiring and exercising land rights by subsoil users and the value of land plots is one of the key guarantees for the protection of land, property, and other legitimate rights and interests of land owners and land users. It is advisable to provide in land legislation for the possibility of choice for owners of land plots subject to compulsory alienation: either to transfer them to state ownership or to independently conclude a lease agreement with interested parties for the purposes of subsoil use.

Thus, research into the compulsory termination of land rights of owners and land users for the purpose of transferring land for subsoil use is relevant and requires separate attention. Despite this, there are still some issues that require clear definition and consolidation at the legislative level. Overcoming the existing shortcomings requires systematic reform of the regulatory framework, harmonization of the provisions of the Land Code of Ukraine and the Code of Ukraine on Subsurface Resources, as well as ensuring the unification of approaches in judicial practice.

Key words: compulsory termination of rights to land plots, land disputes, land plot, ownership rights, right of use, land lease, grounds for termination of land rights, methods of protecting rights to land plots, land plots for subsoil use.

Постановка проблеми. Головним завданням кожної парової держави є забезпечення публічних та приватних інтересів при здійсненні та захисті права приватної власності на землю. Примусове припинення права власності чи користування земельною ділянкою з метою передачі її для потреб надрокористування у зв'язку із суспільною необхідністю в Україні в сучасних умовах актуалізується. Таке припинення можливе лише у випадках, передбачених законом, і лише за рішенням суду. Правовий механізм примусового припинення прав на земельні ділянки з метою передачі їх для потреб надрокористування, повинен забезпечувати законність та відкритість даної процедури. Власники та землекористувачі мають право на захист своїх прав, включаючи право на відшкодування збитків та оскарження рішення про припинення їх прав та ін. Однак, в деяких випадках, примусове припинення прав на земельні ділянки з метою передачі їх для потреб надрокористування існують правові норми, які не досконалі та потребують корегування задля створення взаємоузгодженого механізму правового регулювання та забезпечення гарантій земельних прав суб'єктів та можливість здійснювати надрокористування.

Метою статті є аналіз чинного законодавства, судової практики та наукових підходів щодо можливості примусового припинення прав на земельну ділянку у власників та землекористувачів з метою передачі її для потреб надрокористування. Визначення недоліків правового механізму примусового припинення прав на земельні ділянки з метою передачі їх для потреб надрокористування.

Стан опрацювання. Питання припинення прав на земельні ділянки розглядали у своїх працях такі вчені, як: І.Я. Головня [1], А.Б. Наконечний [2], В.В. Носік [3], Є.О. Платонова [4], Є.П. Суєтнов [5] та ін. Водночас, окремі питання щодо припинення прав на земельну ділянку з метою передачі її для потреб надрокористування, потребують подальшого та ретельного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Підставами припинення права власності на землю виступають різні юридичні факти, з якими закон пов'язує припинення правовідносин земельної власності та права користування землею. В літературі слушно запропоновано поділ підстав припинення права власності на земельну ділянку на такі дві групи:

1) припинення права власності на земельну ділянку за волею власника – якщо суб'єктивне право власності припиняється добровільно, виключно у зв'язку з волевиявленням власника – добровільна відмова власника від права на земельну ділянку (ст. 142 ЗК України); відчуження земельної ділянки іншим учасникам цивільних відносин (ст. 131 ЗК України);

2) припинення права власності на земельну ділянку незалежно від волі власника – якщо право власності припиняється за обставин, що не залежать від власника. В залежності від характеру вказаних обставин ця група підстав може бути поділена на наступні підгрупи: а) припинення права власності на земельну ділянку з об'єктивних причин – смерть власника або ліквідація юридичної особи;

б) припинення права власності на земельну ділянку внаслідок волі інших суб'єктів. Наприклад, примусове вилучення земель без згоди власника в разі наявності його провини – коли власник позбавляється належного йому права на землю поза його волею за умови наявності порушень законодавства: звернення стягнення на земельну ділянку за вимогами кредитора (ст. 139 ЗК України); конфіскація за рішенням суду (ст. 148 ЗК України). Також це може бути примусове вилучення земель без згоди власника у разі відсутності його провини – коли право власності на земельну ділянку припиняється за рішенням органів державної влади органів місцевого самоврядування чи судових органів без провини власника пов'язаною з порушенням норм законодавства або внаслідок протиправних дій інших осіб: відчуження земельних ділянок приватної власності з мотивів суспільної необхідності (ст. 146, 147 ЗК України), реквізиція земельної ділянки (ст. 353 ЦК України), відчуження земельної ділянки, що не може належати особі за законом (ст. 348 ЦП України); знищення майна іншою особою [1, с. 117-118.]

Перелік підстав припинення прав на землю закріплений ст. 140 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) [6]. Підстави примусового припинення прав на земельну ділянку містяться у ст. 143 ЗК України, які у свою чергу класифікуються за різними критеріями та характеризуються певними ознаками.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» [7] підставами для примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності є неотримання згоди власника земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з викупом цих об'єктів для суспільних потреб зазначені об'єкти можуть бути примусово відчужені у державну чи комунальну власність лише як виняток з мотивів суспільної необхідності і виключно під розміщення: об'єктів національної безпеки і оборони; лінійних об'єктів та об'єктів транспортної і енергетичної інфраструктури (доріг, мостів, естакад, магістральних трубопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, морських портів, нафтових і газових терміналів, електростанцій) та об'єктів, необхідних для їх експлуатації; об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення; об'єктів природно-заповідного фонду; кладовищ.

Примусове припинення прав на земельні ділянки з метою передачі їх для потреб надрокористування, а саме розміщення та обслуговування об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення характеризується певною специфікою та потребує окремої уваги.

Отже, надрокористувачу, у будь-якому випадку, для здійснення своєї діяльності необхідна земельна ділянка як операційно-просторовий базис. За загальним правилом, після одержання надрокористувачами спеціальних дозволів проводиться надання земельної ділянки відповідно до норм земельного законодавства (ст. 18 Кодекс України про надра [8]). При цьому, як зазначається у літературі, правові титули використання таких земельних ділянок можуть бути різними, напри-

клад: довгострокове користування, оренда, концесія, сервітут та інші, передбачені законом [9, с. 5.]

Аналіз чинного законодавства свідчить, що законодавець, надаючи пріоритет надрокористуванню, на жаль, не забезпечує узгодження інтересів надрокористувачів та землекористувачів у процесі здійснення ними конкретних видів природокористування. Натомість, наприклад, для геологічного вивчення надр, яке здійснюється шляхом проведення розвідувальних робіт, можуть використовуватися земельні ділянки різних категорій земель без їх вилучення (викупу) і без зміни цільового призначення. Окрім того, використання земельних ділянок для проведення розвідувальних робіт пов'язане з необхідністю обмеження земельних прав власників і користувачів земельних ділянок. У випадку ж, наприклад, видобування корисних копалин отримання земельних ділянок надрокористувачами пов'язане з розробкою проектів землеустрою щодо відведення відповідних земельних ділянок, яке потребує припинення земельних прав.

Існує така думка, що пріоритет у правовому положенні й статусі користувача надр перед власником (користувачем) земельної ділянки в сучасній практиці надрокористування має, скоріше за все, теоретичний зміст[10]. Практичний аспект все ж таки видається важливим. Важливим питанням у цьому плані є і забезпечення прав власників земельної ділянки та прав землекористувачів, якщо такі земельні ділянки передані їх власниками у користування іншим особам. Вивчення вітчизняної судової практики, яка стосується проблематики, що досліджується, свідчить про її різнобічність та неоднозначність.

Так, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду розглянув апеляційні скарги Добропільської районної державної адміністрації та Товариства з обмеженою відповідальністю «Юмджи Інвест» на рішення Першого апеляційного адміністративного суду від 04.11.2019 у справі № 850/8/19 за позовом Добропільської районної державної адміністрації до ОСОБА_1, про примусове відчуження земельних ділянок у державну власність з мотивів суспільної необхідності.

ТОВ «Юмджи Інвест» отримавши спеціальний дозвіл на користування надрами № 6157 від 21.11.2016 на видобування вогнетривких глин родовища «Победа» звернулося до Добропільської районної державної адміністрації з клопотанням про прийняття рішення про вилучення (викуп) частин земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які перебувають у приватній власності ОСОБА_1 у державну власність з метою подальшого надання в оренду товариству для видобування корисних копалин загальнодержавного значення.

Розпорядженням голови Добропільської райдержадміністрації визначено викупити у державну власність для суспільних потреб з метою видобування корисних копалин загальнодержавного призначення на території Шахівської сільської ради Добропільського району Донецької області за межами населених пунктів частини вищезазначених земельних ділянок, що належать на праві власності ОСОБА_1. Відповідачу надіслано повідомлення про прийняте рішення щодо викупу земельних ділянок для суспільних потреб із зазначенням викупної ціни.

Відповідно до листів відділу у Добропільському районі Головного управління Держгеокадастру у Донецькій області на території Добропільського району відсутні вільні рівноцінні земельні ділянки сільськогосподарського призначення, які б могли бути надані ОСОБА_1 взамін його земельних ділянок, що підлягають викупу. Відповідачу направлено лист з проханням надати згоду на проведення переговорів щодо умов викупу або надання відмови від такого викупу та запрошено на засідання комісії по визначенню збитків власникам землі та землекористувачем. Листом позивач повідомив відповідача про звернення до суду з позовом про примусове відчуження земельних ділянок, що належать йому на праві власності у зв'язку з неотриманням згоди відповідача на викуп земельних ділянок.

Позивач зазначає, що запаси вогнетривкої глини майже виснажені, тому її видобуток буде вагомим внеском в розвитку національної економіки. У своїй діяльності ТОВ «Юмджи Інвест» сприяє реалізації Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року, якою передбачено зокрема пошук нових родовищ високоякісної вогнетривкої сировини.

Відповідач заперечував щодо задоволення позовних вимог, посиляючись на те, що позивач не обґрунтував суспільну необхідність у викупі спірних земельних ділянок. Відповідач зазначає що позивачем порушено процедуру відчуження земельних ділянок, крім того, вилучення лише часток земельних ділянок унеможливить для відповідача користування іншою частиною земельних

ділянок, оскільки це призведе до їх забруднення в процесі видобування корисних копалин. Як наслідок, відповідач втратить джерело заробітку, оскільки виробництво сільськогосподарської продукції є єдиним видом діяльності та способом отримання доходу відповідачем.

Верховний Суд постановив здійснити примусове відчуження у державну власність трьох земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що належать ОСОБА_1, з мотивів суспільної необхідності. Так як вони необхідні для розміщення об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення. Відчуженню підлягають не вся земельна ділянка, а лише її частина із зазначеною вартістю. Фінансування здійснює ТОВ «Юмджи Інвест», а кошти будуть перераховані ОСОБА_1 на банківський рахунок або внесені на депозит нотаріальної контори. Також Добропільська районна державна адміністрація має розробити технічну документацію щодо поділу цих земельних ділянок, щоб частину залишити у власності ОСОБА_1, а відчужені ділянки передати державі. ОСОБА_1 зобов'язаний звільнити ці ділянки протягом 5 днів після отримання повної компенсації [11].

Враховуючи наведене, колегія суддів погоджується із висновком Першого апеляційного адміністративного суду, що єдиним шляхом відведення земельних ділянок відповідача загальною площею 4,4245 га для видобування корисних копалин, є їх вилучення (викуп) для суспільних потреб у державну власність у порядку, з подальшою передачею в оренду із зміною цільового призначення під землі промисловості. З огляду на наявність у третьої особи спеціального дозволу на користування надрами по видобуванню вогнетривких глин родовища «Победа», детального плану територій об'єктів виробничої потужності зазначеного родовища, Перший апеляційний адміністративний суд дійшов правильного висновку, що примусове відчуження частини земельних ділянок відповідача відбувається за оптимальним варіантом з урахуванням всіх визначених законом чинників.

Також неприйнятним є довід відповідача про втрату ним єдиного джерела заробітку в разі прийняття рішення про примусове відчуження частин спірних земельних ділянок, оскільки такий не підтверджується жодними доказами. Водночас, колегія суддів зауважує, що викуп земельних ділянок проводиться за повним відшкодуванням вартості земельних ділянок згідно зі звітами про експертну грошову оцінку земельних ділянок.

Колегія суддів також відхиляє доводи відповідача, викладені у відзивах на апеляційні скарги, відносно того, що примусове відчуження спірних земельних ділянок переслідує перш за все забезпечення приватних комерційних інтересів ТОВ «Юмджи Інвест», що свідчить про комерційний характер такої ініціативи, а не суспільний, оскільки саме Державною службою геології та надр України надано третій особі спеціальний дозвіл на користування надрами № 6157 від 21.11.2016 на видобування вогнетривких глин родовища «Победа» та така взаємодія держави та приватних підприємств не може нівелювати суспільну необхідність видобутку корисних копалин загальнодержавного значення, передбачену законом, а сам факт видобутку корисних копалин третьою особою не виключає наявності суспільної необхідності, зокрема, в частині економічного розвитку держави.

У пункті 42 рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Кривенький проти України» (заява № 43768/07) останній зазначив, що Суд має оцінити, чи позбавлення права власності на земельну ділянку було законним, чи здійснювалося воно в інтересах суспільства та чи переслідувало законну ціль за допомогою засобів, достатньо пропорційних цілі, якої прагнули досягнути. Суд вважає, що позбавлення майна відповідало суспільним інтересам і переслідувало законну ціль (пункт 44 вказаного рішення).

З огляду на викладене, примусове відчуження земельної ділянки відбувається лише для загальнодержавних потреб чи потреб територіальної громади, що у свою чергу дає можливість власнику земельної ділянки бути захищеним від неправомірного посягання.

Висновки. Отже, з аналізу судової практики вбачається тенденція до збільшення кількості випадків примусового вилучення земельних ділянок у власників і користувачів для забезпечення потреб надрокористування, що вказує на домінування публічних інтересів над приватними. Правовий механізм примусового припинення прав на землю з метою її використання для надрокористування потребує детального та однозначного нормативного врегулювання. Відкритим залишається питання, як гарантувати права орендарів земельних ділянок, які примусово відчужуються для потреб надрокористування у їх орендодавців. Відшкодування збитків, завданих у процесі набуття та реалізації прав на земельні ділянки суб'єктами надрокористування, а також компенса-

ція вартості таких ділянок становлять одну з ключових гарантій захисту земельних, майнових та інших законних прав і інтересів власників і користувачів землі. Разом із тим, вважається доцільним закріпити у земельному законодавстві право вибору для власників земельних ділянок, що підлягають примусовому відчуженню: або здійснити відчуження земельної ділянки на користь держави, або надати її в оренду зацікавленим суб'єктам для цілей надрокористування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Головня І.Я. Відчуження земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності як підстава припинення права власності на земельну ділянку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Одеса, 2015. 230 с.
2. Наконечний А.Б. Примусове відчуження земельних ділянок за законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2016. 225 с.
3. Носік В.В. Припинення права приватної власності на землю в Україні. *Земельне право України*. 2006. № 6. С. 42–49.
4. Платонова Є.О. Правовий механізм припинення права власності на землю в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 228–231.
5. Суєтнов Є.П. Відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2013. 20 с.
6. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
7. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17.11.2009 р. № 1559-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17#Text>.
8. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80#Text>.
9. Макаренко О.Ю. Правовий режим земель, наданих для використання надр: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.06. Донецьк, 2011. 18 с.
10. Жиденко О. Земельні невизначеності. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/zemelne-agrarne-pravo/zemelni-neviznachenosti/p2.html>.
11. Постанова Верховного Суду від 03.03.2020 року; судова справа №850/8/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88061958>.

УДК 349.4:502.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.2>

НОВА КЛАСИФІКАЦІЯ ОБ'ЄКТІВ ПРАВА ВИДОБУВАННЯ КОРИСНИХ КОПАЛИН

Кірін Р.С.,

*доктор юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник,*

*Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Мамутова Національної академії наук України»*

ORCID: 0000-0003-0089-4086

Кірін Р.С. Нова класифікація об'єктів права видобування корисних копалин.

У статті досліджуються приписи чинного гірничого та надрового законодавства, наукові позиції задля розробки елементів нової класифікації об'єктів права видобування корисних копалин. Виявлено, що чинний Кодекс України про надра не приділяє належної уваги об'єктам надрових правовідносин. Серед його приписів в цьому аспекті можна виділити лише певні природні та господарські об'єкти. Визнано дискусійним положення Гірничого закону України щодо складу об'єктів гірничих відносин, яке має очевидну діяльнісну диференціацію, включаючи лише дії, результати робіт і послуг. Встановлено, що сучасному стану регулювання відносин із видобування корисних копалин бракує системності.

Аргументовано доцільність побудови нової класифікації об'єктів права видобування корисних копалин на основі сучасного уявлення про структуру системи надрового права, основна парадигма якої полягає в тому, що надрове право охоплює три складові – ресурсну (використання ресурсів надр людиною), охоронну (охорона надр від впливу людини), безпекову (безпека людини від впливу надр). Для формування системи надскладних правових утворень запропоновано підхід багаторівневого структурування. В такому випадку надрове право буде галуззю другого рівня із власними підгалуззями (геологічне, гірниче, підземне, геоенергетичне) та інститутами.

Класифіковано надрові та мінеральні ресурси, як об'єкти права видобування корисних копалин, за критеріями: – економічної значимості; – правового режиму надання; – промислового використання; – складності геологічної будови родовища (ділянки); – вмісту покладів; – спеціального правового режиму, встановленого законами України. Запропоновано дефініцію поняття «спеціальний дозвіл на користування надрами», як об'єкт надрового права. Запропоновано до майнової складової матеріального блоку об'єктів права видобування корисних копалин віднести гірниче підприємство як єдиний майновий комплекс, до якого входять усі види майна, призначені для його діяльності. Виявлено інформаційні, немайнові та діяльнісні блага, як об'єкти права видобування корисних копалин.

Ключові слова: об'єкти права, об'єкти правовідносин, видобування корисних копалин, надрове право, гірничі роботи, інформація про надра, гірниче підприємство.

Kirin R.S. New classification of objects of mineral extraction rights.

The article examines the provisions of current mining and subsoil legislation and scientific positions for the development of elements of a new classification of objects of mineral extraction rights. It has been found that the current Code of Ukraine on Subsoil does not pay sufficient attention to objects of subsoil legal relations. Among its provisions in this regard, only certain natural and economic objects can be distinguished. The provision of the Mining Law of Ukraine regarding the composition of mining relations, which has obvious operational differentiation, including only actions, results of work, and services, is considered controversial. It has been established that the current state of regulation of relations in the field of mineral extraction lacks consistency.

The feasibility of developing a new classification of mineral extraction rights based on the current understanding of the structure of subsoil law is justified, the main paradigm of which is that subsoil

law comprises three components: resource (human use of subsoil resources), protection (protection of subsoil from human impact), and safety (human safety from subsoil impact). A multi-level structuring approach has been proposed for the formation of a system of highly complex legal entities. In this case, subsoil law will be a second-level branch with its own sub-branches (geological, mining, underground, geoenergy) and institutions.

Subsurface and mineral resources, as objects of mineral extraction rights, are classified according to the following criteria: – economic significance and legal regime of provision; – industrial use; – complexity of the geological structure of the deposit (site); – content of deposits; – special legal regime established by the laws of Ukraine. A definition of the concept of “special permit for subsoil use” as an object of subsoil law is proposed. It is proposed to include a mining enterprise as a single property complex, which includes all types of property intended for its activities, in the property component of the material block of objects of mineral extraction rights. Information, non-property, and activity benefits are identified as objects of mineral extraction rights.

Key words: objects of law, objects of legal relations, extraction of minerals, subsoil rights, mining operations, information about subsoil, mining enterprise.

Постановка проблеми. Наразі переважна більшість науковців схиляється до позиції, за якою під об’єктом права слід розуміти все те, з приводу чого виникають правовідносини між суб’єктами права, тобто матеріальні та/або нематеріальні блага, на які спрямована їх правова діяльність, їх права та обов’язки, та з приводу чого між ними виникає юридичний зв’язок. Дослідження об’єктів права має критичне значення для розвитку правової науки і практики. Розуміння природи, властивостей та взаємозв’язків об’єктів права дозволяє правильно формувати та застосовувати правові норми, забезпечувати охорону прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян, а також вдосконалювати законодавство. За сферами суспільно-правового середовища значення подібного дослідження полягає у наступному: 1) визначення правової природи явищ – дозволяє чітко визначити: а) які об’єкти підпадають під правове регулювання; б) які права та обов’язки виникають у зв’язку з ними; 2) нормотворча діяльність – дозволяє створювати ефективні та справедливі закони, що регулюють відповідну сукупність суспільних відносин; 3) захист прав та інтересів – дозволяє визначити: а) які права та обов’язки існують у суб’єктів; б) як можна захистити ці права в разі порушення; 4) удосконалення законодавства – дозволяє виявляти прогалини та колізії в законодавстві, а також визначати необхідність внесення змін і доповнень; 5) правозастосовна діяльність – дозволяє правильно застосовувати норми права в конкретних ситуаціях, забезпечуючи справедливість і законність; 6) розвиток юридичної науки – дозволяє розвивати теоретичні знання про право, формувати нові концепції та підходи; 7) практичне застосування – дозволяє вирішувати конкретні юридичні проблеми, пов’язані з майном, ресурсами, інформацією, інтелектуальною власністю, дозволами, договорами та іншими сферами суспільного життя.

Перелічені позитивні моменти від правильного сприйняття сутності та видів об’єктів права цілком і повністю відносяться й до правового утворення, що об’єднує сукупність відповідних складових, спрямованих на регулювання якісно однорідних суспільних відносин у сфері користування, охорони та безпеки надр. Доцільність пошуків в цьому напрямі обумовлена формуванням новітнього етапу в реформуванні законодавства про надра (далі – ЗпН) в цілому та видобування корисних копалин (далі – ВКК) зокрема [1-3], яке безпосередньо зачіпає й відносини щодо матеріальних і нематеріальних надрових благ. Тож, дослідження об’єктного складу права та правовідносин у сфері ВКК на новітньому етапі розвитку національного законодавства є актуальним та своєчасним.

Метою цієї роботи є аналіз надрового законодавства, попередніх наукових позицій задля розробки елементів нової класифікації об’єктів права ВКК.

Стан опрацювання проблематики. Важливість питання, що обране для дослідження приваблювало значну кількість науковців з екологічного та адміністративного права. При цьому останні, як не дивно, явно переважають у проведенні комплексних досліджень, перш за все – дисертацій докторського рівня. В хронологічному порядку останні були представлені роботами, в яких досліджувалися: адміністративно-правова охорона надр [О. Макаренко, 4]; адміністративно-правове регулювання у сфері використання і охорони надр [О. Сурілова, 5]; публічне адміністрування в галузі використання і охорони надр в [Н. Максименцева, 6]; адміністративно-правові засади контроль-

но-наглядової діяльності у сфері надрокористування [І. Мачуська, 7]. Питання об'єктного складу права ВКК в цих дослідженнях розглядалися, по-перше, або фрагментарно або досить поверхово. По-друге, в силу специфіки наукової спеціальності, цим дослідженням був властивий адміністративно-правовий уклін. В еколого-правовому ракурсі окремі аспекти зазначених питань були предметом вивчення багатьох дослідників, а також у попередніх авторських доробках [8, 9]. Втім новели ЗпН дають поштовх для подальшого розвитку досліджень правового забезпечення ВКК.

Виклад основного матеріалу. Чинний кодифікований акт ЗпН, яким є Кодекс України про надра (далі – КпН) [10], не приділяє належної уваги об'єктам надрових правовідносин. Серед його приписів в цьому аспекті можна виділити лише певні природні та господарські об'єкти: 1) геологічні об'єкти (ст.ст. 9, 9-1, 14, 15, 65); 2) геологічні території (ст.ст. 14, 15, 16-5); 3) об'єкти надрокористування (ст.ст. 16, 17); 4) гірничий об'єкт (ст.ст. 17, 54, 57); 5) гірничодобувний об'єкт (ст.ст. 48, 50, 54); 6) об'єкт по переробці мінеральної сировини (ст. 50); 7) рідкісні геологічні відслонення, мінералогічні утворення, палеонтологічні об'єкти (ст. 58); 8) археологічний об'єкт (ст. 59).

При цьому очевидно, що переважна більшість згаданих природних об'єктів є об'єктами права геологічного вивчення надр, а не права ВКК. Крім того, КпН ототожнює такі поняття як «гірничодобувний об'єкт» та «гірничий об'єкт». Свідченням того є положення ст. 54 КпН, що маючи назву «Ліквідація і консервація гірничодобувних об'єктів» у ч. 6 регулює відносини щодо консервації та ліквідації гірничих об'єктів та інших споруд, пов'язаних з користуванням надрами [10].

Така позиція уявляється хибною, адже відповідно до Гірничого закону України (далі – ГЗУ) [11] гірничий об'єкт – окрема гірничавиробка (система гірничих виробок) або виробка, що входить до складу гірничого чи іншого підприємства та використовується для ВКК та інших цілей, а також будівлі (споруди), які технологічно пов'язані з ними. Тобто гірничий об'єкт є складовою гірничого підприємства. Останнє у тому таки ГЗУ розглядається як цілісний технічно та організаційно відокремлений майновий комплекс засобів і ресурсів для ВКК, будівництва та експлуатації об'єктів із застосуванням гірничих технологій (шахти, рудники, копальні, кар'єри, розрізи, збагачувальні фабрики тощо). Тож, якщо й ототожнювати наведені гірничо-правові поняття, то мова повинна йти про «гірничодобувний об'єкт» та «гірниче підприємство». Обидва ці поняття включають в себе структурно пов'язану гірничу тріаду: 1) гірничі виробки – забезпечують доступ до надр (корисних копалин); 2) інфраструктурні будівлі та споруди – забезпечують функціонування об'єкту; 3) технологічно пов'язане обладнання та системи – забезпечують виробничу діяльність об'єкту (ВКК, переробку та транспортування корисних копалин).

Ще однією методологічною помилкою чинного ГЗУ є дефініція «гірничі відносини», під якими розуміються «правовідносини ... врегульовані законами України». В теорії права загальнови́знаною аксіомою є твердження про те, що «правовими відносинами є відносини, врегульовані нормами права». Отже, гірничими відносинами є відносини у сфері використання, охорони та безпеки надр, а гірничими правовідносинами є гірничі відносини, врегульовані нормами права.

Не менш дискусійним вбачається положення ст. 4 ГЗУ, де визначені об'єкти гірничих відносин: – геологічна розвідка корисних копалин; – проектування, будівництво (реконструкція, технічне переоснащення), експлуатація, ліквідація або консервація гірничих підприємств; – організація протиаварійного захисту гірничих підприємств; – охорона праці, забезпечення безпеки та здоров'я людей в особливо небезпечних умовах.

По-перше, такий підхід до визначення об'єктного складу гірничих відносин має очевидну діяльнісну диференціацію. Тобто, до об'єктів гірничих відносин включені лише результати робіт і послуг як об'єкти гірничих прав (матеріальні та/або нематеріальні результати робіт; послуги, які мають конкретний результат; послуги, які самі по собі є результатом). Вони дійсно мають важливе значення у регулюванні відносин між суб'єктами гірничого права, оскільки можуть бути предметом договорів, прав власності, зобов'язань та інших правовідносин. Але такий вид об'єктів є лише певним видом у сукупності об'єктів надрового права та права ВКК.

По-друге, міжгалузевий характер ГЗУ обумовлює й відповідну природу об'єктів гірничих відносин, до яких включені об'єкти геологічних, геологорозвідувальних, будівельних, гірничих, екологічних, протиаварійних, трудових, соціальних відносин та відносин з охорони здоров'я. При цьому безпосередньо відносини (роботи) з ВКК у переліку об'єктів навіть не згадуються. Більше того, геологічні та геологорозвідувальні відносини, що визначені ГЗУ складовими предмету гірничого права, взагалі ним не регулюються.

По-третє, розділам, що безпосередньо покликані врегулювати відносини ВКК, також бракує системності у побудові. Наприклад, до стадії підготовки до проведення гірничих робіт і ВКК належать такі види діяльності як: – розташування гірничих підприємств; – проектування гірничих підприємств; – підготовка до будівництва гірничих підприємств; – організація будівництва гірничих підприємств; – реконструкція та технічне переоснащення гірничих підприємств; – введення в експлуатацію гірничих підприємств. Хоча у подальшому проведення гірничих робіт і ВКК охоплюється поняттям «Експлуатація гірничих підприємств», яке включає: – основні вимоги до проведення гірничих робіт; – порядок проведення гірничих робіт; – гірничошахтне устаткування та матеріали; – застосування вибухових матеріалів під час проведення гірничих робіт; – експертизу проєктних рішень з протиаварійного захисту, безпеки проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації гірничих підприємств; – використання та облік відпрацьованих гірничих виробок; – документи, що дають право на проведення гірничих робіт.

Подібне хаотичне групування зовсім різних об'єктів гірничих відносин свідчить не лише про низький рівень техніки нормопроекування при створенні ГЗУ, а й про ігнорування таких принципів правотворчої діяльності як пропорційність, необхідність та обґрунтованість, системність та наукове забезпечення [12].

Важливим підґрунтям, на основі якого можна запропонувати нову класифікацію об'єктів права ВКК є сучасна структура системи надрового права [13], основна парадигма якої полягає в тому, що надрове право охоплює три складові – ресурсну (ресурси надр для людини), охоронну (охорона надр від людини), безпекову (безпека людини від ресурсів надр). В свою чергу, надроресурсна складова охоплює блоки відповідно до наявних ресурсів надр: геологічне право (геологічні ресурси); – гірниче право (мінеральні ресурси); – підземне право (підземні ресурси); – геоенергетичне право (геоенергетичні ресурси). Тож і об'єкти надрового права слід диференціювати відповідним чином – геологічні, гірничі, підземні, геоенергетичні. При цьому кожен з цих видів має «традиційний» поділ на матеріальні (ресурсні, майнові), інформаційні, діяльнісні та нематеріальні об'єкти.

Для неупередженого сприйняття авторської позиції слід зробити два застереження. Перш за все зазначу, що система екологічного права, яка сприймається наразі як симбіоз природоресурсного, природоохоронного та антропоохоронного права, вже давно вийшла за межі сакраментального розуміння об'єктивно зумовленої внутрішньої структури права, що складається зі взаємопов'язаних норм, логічно розподілених по галузях, підгалузях та інститутах [14, с. 148-149]. Наприклад, якщо екологічне право розглядати як галузь, а природоресурсне як його підгалузь, то надрове або земельне право будуть виступати в якості правових інститутів, що аж ніяк не відповідає сукупності та змісту їх правових норм. Одним із виходів з проблеми побудови системи права можна запропонувати підхід багаторівневого структурування. В такому випадку надрове право буде галуззю другого рівня із власними підгалузями (геологічне, гірниче, підземне, геоенергетичне) та інститутами. Серед останніх у межах гірничого права матиме місце й право ВКК.

Друге застереження стосується співвідношенню понять «об'єкт права» та «об'єкт правовідносин». Зазначені категорії є різними, але взаємопов'язаними, тобто є різновидом цілого та одиничного: а) «об'єкт права» – це сукупність «об'єктів правовідносин», які разом утворюють єдине; б) «об'єкт правовідносин» – це поняття, що вказує на один конкретний об'єкт. Останній є частиною першого, загального поняття, сукупності одиничних, конкретних об'єктів, що виступають предметом певних правовідносин. Тож, об'єктом гірничого права виступають блага, з приводу яких виникають гірничі правовідносини, об'єктом яких, в свою чергу, є конкретне благо, з приводу якого суб'єкти вступають у ці правовідносини. При цьому для гірничого права об'єкти права ВКК будуть об'єктами правовідносин з ВКК, які також мають внутрішній поділ за більшим рівнем конкретизації.

Свідченням цього є поява у національному ЗпН таких видів мінеральних ресурсів як [15]: – корисні копалини та компоненти стратегічного значення (далі – ККСЗ); – корисні копалини та компоненти критичного значення (далі – ККСЗ); – ділянки надр (родовищ корисних копалин, далі – РКК) стратегічного та (або) критичного значення, що надаватимуться у користування шляхом проведення аукціону (е-торгів) з продажу спеціального дозволу на користування надрами (далі – спецдозвіл); – ділянки надр (РКК) стратегічного значення та (або) критичного значення, що надаватимуться у користування шляхом проведення конкурсу на укладення угоди про розподіл продукції (далі – УРП).

Подібний крок є не лише логічним продовженням політики стимулювання пошуку, видобутку та збагачення корисних копалин, які мають стратегічне значення для сталого розвитку економіки та обороноздатності держави, а й реакцією на поглиблення співробітництва України за американською (Minerals Deal) [16, 17] та європейською мінеральними угодами [18]. Для економіки Європейського Союзу (далі – ЄС) ККСЗ та КККЗ є незамінними у широкому спектрі необхідних технологій для стратегічних секторів, таких як відновлювана енергетика, цифрові технології, аерокосмічна промисловість та оборона. Закон про критично важливі сировинні матеріали (CRM Act) покликаний забезпечити ЄС доступ до надійних і стійких джерел їх постачання, що дозволить Європі досягти своїх кліматичних і цифрових цілей на 2030 рік.

І хоча з великою долею ймовірності угода зі США (або потенційно і з іншими країнами) про спільне використання мінеральних ресурсів стане предметом розгляду в Конституційному Суді України, спеціальний правовий статус ККСЗ та КККЗ навряд чи буде змінено найближчого часу, адже як мінеральна сировина та/або перероблена продукція з такої мінеральної сировини вони мають важливе, стратегічне значення для вітчизняних наявних чи перспективних промислових виробництв оскільки: а) забезпечують сталий розвиток економіки, зокрема експортний потенціал, та обороноздатність держави; б) забезпечують економічну безпеку країни у довгостроковій перспективі та розвиток інноваційно-технологічного устрою; в) сприяють декарбонізації галузей економіки та переходу до екологічної мобільності; г) їм не існує заміни на сучасному рівні розвитку технологій; д) існує високий ризик перебоїв у їх постачанні в Україні.

Окрім зазначених видів корисних копалин чинний КпН (ст. 6), ще у першій редакції, ввів їх поділ за своїм значенням на корисні копалини загальнодержавного (далі – ККЗДЗ) і місцевого значення (далі – ККМЗ), віднесення до яких здійснюється Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) [19]. Варто зазначити, що коментар до цієї та інших статей КпН, якщо він дійсно науко-практичний [20], має синтезувати думки і науковців і практиків [21].

Якщо звернутися до іншої класифікації, яка закріплена у відповідному складнику комплексу національних класифікаторів [22] (далі – ДК 008:2007), то за структурою він складається із чотирьох рівнів – клас, група, підгрупа, вид, де впорядковані та уніфіковані відомості щодо твердих, рідких та газоподібних корисних копалин, які використовують або можуть бути використані у майбутньому, з їхніми кодами. Так наразі у ДК 008:2007 встановлено 7 класів корисних копалин: 1) горючі корисні копалини; 2) металовмісні (металічні) корисні копалини; 3) неметаловмісні (неметалічні) корисні копалини; 4) води підземні; 5) води поверхневі; 6) грязі лікувальні (пелоїди); 7) гази інертні.

Перелік, встановлений КМУ, у новітній редакції, має три рівні класифікації – клас, група, вид, при цьому класів виділено 8. Тож, актуальним постає питання оновлення ДК 008:2007, який має бути інструментом для реалізації вимог, встановлених актом КМУ. Останній може посилається на ДК 008:2007, встановлюючи його обов'язковість або використовуючи як основу для розробки додаткових вимог. Проте, у випадку, якщо постанова КМУ містить вимоги, що суперечать національному стандарту, застосовується постанова, оскільки вона має вищу юридичну силу.

Тож, беручи за основу класифікації Перелік КМУ, можна запропонувати його поділ на загальні, родові та безпосередні види корисних копалин. Для гірничого права об'єктами слід вважати весь Перелік КМУ, а об'єктами гірничих відносин – загальні види корисних копалин. Натомість для права ВКК об'єктами є загальні та родові (за наявності) види корисних копалин, а об'єктами відносин з ВКК – безпосередні види корисних копалин. Таким чином, матеріальний (ресурсний) блок об'єктів права ВКК (корисних копалин) має наступний вигляд: 1) горючі: 1.1) газоподібні; 1.2) рідкі; 1.3) тверді; 2) металічні (руди): 2.1) чорних металів; 2.2) кольорових металів; 2.3) благородних металів; 2.4) рідкіснометалеві та рідкісноземельні; 2.5) розсіяних металів; 2.6) радіоактивних металів; 3) неметалічні (сировина): 3.1) вогнетривка; 3.2) флюсова; 3.3) хімічна; 3.4) агрохімічна; 3.5) для мінеральних пігментів; 3.6) абразивна; 3.7) оптична та п'єзооптична; 3.8) електро– та радіотехнічна; 3.9) адсорбційна; 3.10) ювелірна (дорогоцінне каміння); 3.11) ювелірно-виробна (напівдорогоцінне каміння); 3.12) виробна; 3.13) для облицювальних матеріалів (декоративне каміння); 3.14) скляна та фарфоро-фаянсова; 3.15) цементна; 3.16) для пиляних стінових матеріалів; 3.17) петрургійна та для легких заповнювачів бетону; 3.18) для каменю будового та щебеню; 3.19) піщано-гравійна; 3.20) цегельно-черепична; 3.21) для покриття доріг; 3.22) для приготування бурових розчинів; 3.23) для виробництва кристалічного кремнію; 4) води:

4.1) підземні; 4.2) поверхневі; 5) грязі лікувальні; 6) інертні гази; 7) негорючі; 7.1) газоподібні; 8) техногенні; 8.1) горючі; 8.2) металічні; 8.3) неметалічні.

Слід зазначити, що вказаний Перелік ділянок надр (РКК) не є постійним, адже його перегляд може здійснюватися КМУ за потреби, але не менше одного разу на три роки, за поданням центрального органу виконавчої влади (далі – ОВВ), що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Згідно із останніми змінами структури уряду України ці функції виконуватиме Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства [23].

До родової групи надрових ресурсів, як об'єктів права ВКК, слід віднести РКК, які за складністю геологічної будови поділяються на родовища (ділянки) [24]: 1) простої геологічної будови; 2) складної геологічної будови; 3) дуже складної геологічної будови; 4) надто складної геологічної будови. Також необхідно виділити й комплексні РКК, які володіють запасами основних, спільно залягаючих і супутніх корисних копалин.

Окремо зверну увагу на юридичну природу спеціального дозволу на користування надрами (спецдозволу), який, крім іншого, є об'єктом цивільного права, оскільки надає правомочності щодо використання надр, що має майнову цінність і може бути об'єктом угод. Це право виникає на підставі КпН і може бути передане іншим особам (відчуження прав на користування надрами, внесення прав на користування надрами як вклад у спільну діяльність тощо) [10, ст. 16-1]. У цивільному праві спецдозвіл розглядається як майнове право, яке виникає на підставі спецдозволу, що надає користувачеві право на певний вид діяльності в надрах, у тому числі – ВКК. Він є об'єктом цивільних прав і обов'язків, оскільки може бути предметом договору, переходу прав та обов'язків, а також інших цивільно-правових операцій.

З 01.04.2025 р. спецдозвіл надається у формі витягу з Реєстру в електронній (далі – е-) формі. Реєстр є складовою частиною Єдиною державної геоінформаційної е-системи користування надрами [25, 26]. Тобто зараз можна розглядати спецдозвіл як цифрову річ, тобто благо, що створюється та існує у цифровому середовищі та має майнову цінність.

У нафтогазовому законодавстві спецдозвіл на користування нафтогазоносними надрами розглядається як документ, що видається центральним ОВВ, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр і засвідчує право юридичної чи фізичної особи, якій цей документ виданий, на користування нафтогазоносними надрами протягом часу, в межах ділянки надр, на умовах, передбачених у цьому документі [27]. Отже, спецдозвіл є важливим інструментом регулювання відносин у сфері використання надр, що має як цивільно-правові, так і публічно-правові аспекти. Важливість поєднання дозвільного та договірної регулювання використання надр та ВКК у господарській діяльності також були предметами окремих досліджень [28, 29].

Тож, під спеціальним дозволом на користування надрами, як об'єктом надрового права, пропонується розуміти офіційний документ, що має майнову цінність і надається у цифровій або не обов'язковій паперовій формі в установленому законом порядку за результатами аукціону (е-торгів) або без його проведення, і засвідчує право користувача, якому цей документ виданий, на користування надрами у часових, просторових межах і на умовах, визначених у цьому документі, а також передбачає право його власника щодо розпорядження правами на користування надрами.

До майнової складової матеріального блоку об'єктів права ВКК слід віднести, враховуючи положення ст. 191 Цивільного кодексу України (далі – ЦК), гірниче підприємство як єдиний майновий комплекс, до якого входять усі види майна, призначені для його діяльності, включаючи земельні ділянки, ділянки надр (родовища), будівлі, споруди, устаткування, інвентар, сировину, продукцію, права вимоги, борги, а також право на торговельну марку або інше позначення та інші права, якщо інше не встановлено договором або законом. Таким чином гірничим майном, тобто майном, пов'язаним із користуванням надрами з метою ВКК, як об'єктом права ВКК, є об'єкти нерухомості, об'єкти рухомого майна, об'єкти інфраструктури – будівлі, споруди, у тому числі підземні, технологічне обладнання, машини та механізми, інструменти, транспортні засоби, інше майно необхідне для здійснення ВКК. До його складу входить майно, яке за цільовим призначенням є: а) виробничим – безпосередньо використовується для ВКК; б) інфраструктурним – об'єкти, що забезпечують експлуатацію РКК в цілому (дороги, лінії електропередач, системи водопостачання та водовідведення, вентиляції, склади та інші); в) допоміжним – установки з первинної переробки та підготовки видобутих корисних копалин для подальшого транспортування.

Інформаційні блага, як об'єкти права ВКК, слід розглядати, перш за все, в аспекті їх приналежності до геологічної інформації (інформації про надра), що має наступні ознаки [30]: 1) це відомості та/або дані, зафіксовані на матеріальних носіях або відображені в е-вигляді; 2) їх зміст може бути геологічного, геофізичного, геохімічного, гідрогеологічного, інженерно-геологічного, геолого-економічного, технологічного, еколого-геологічного, фізико-географічного, геодезичного, геоастрономічного, аерокосмічного, петрографічного, палеонтологічного характеру; 3) вони характеризують геологічну будову надр, РКК, склад сировини та властивості гірських порід, руд, мінералів, вуглеводнів, підземних вод, а також інші якісні та кількісні параметри, показники та ознаки надр.

Крім наведених ознак геологічна інформація характеризується тим, що: – поділяється на первинну і вторинну (оброблену); – є об'єктом цивільно-правових відносин і може використовуватися як внесок до статутного капіталу юридичних осіб; – є державною власністю, якщо вона створена (придбана) за кошти державного бюджету.

Звісно наведений об'єкт є загальним об'єктом надрового права, і лише та його частина, яка стосується ВКК є об'єктом права та правовідносин з ВКК. Крім того, до цього блоку також слід віднести й гірничі інформаційні ресурси, передбачені ГЗУ [11], як то:

нормативно-технічна документація, згідно з якою застосовуються гірничошахтне устаткування та матеріали (ст. 20);

документація щодо складів та інших спеціальні місць для зберігання вибухових матеріалів, засобів їх перевезення та охорони, а також персоналу підприємств, що проводять підривні роботи (ст. 21);

документи, що дають право на проведення гірничих робіт – акт про надання гірничого відводу (для гірничих об'єктів, розробка РКК на яких здійснюється підземним способом); – технічний проект, затверджений і погоджений у встановленому порядку; – геолого-маркшейдерську, технічну та обліково-контрольну документацію (календарні плани розвитку гірничих робіт, проекти, паспорти, схеми) (ст. 24);

технічна документація з безпеки гірничих робіт (ст. 25, 41, 49);

проект та нормативно-технічні документи щодо експлуатації гірничого підприємства (ст. 38).

В цю групу входять також: – гірничо-технічна документація (далі – ГТД) – сукупність документів, що використовуються під час маркшейдерського супроводження гірничих робіт; – е-ГТД – сукупність е-документів під час маркшейдерського супроводження гірничих робіт [31]; – форма звітності № 5-ГР (тверді горючі, металічні та неметалічні корисні копалини) (річна) «Звітний баланс запасів корисних копалин за 20 ____ рік»; – форма звітності № 6-ГР (горючі рідкі, горючі газоподібні) (річна) «Звітний баланс запасів корисних копалин за 20 ____ рік»; – форма звітності № 7-ГР (підземні води) (річна) «Звітний баланс видобутку та використання підземних вод за 20 ____ рік» [32]; – гірничо-графічні документи (маркшейдерсько-геологічні та експлуатаційно-технологічні) всіх галузей гірничодобувної промисловості, що ведуть розробку родовищ твердих корисних копалин, види та комплектність яких встановлена ГОСТ 2.850-75 «Горная графическая документация. Виды и комплектность», затвердженим постановою Державного комітету ЦРСР по стандартизації від 24.01.1979 № 185.

Слід враховувати, що ЦК до нематеріальних благ як об'єктів цивільних прав відносить: 1) результати інтелектуальної, творчої діяльності; 2) інформацію; 3) особисті немайнові блага. Тож, праця зі створення об'єктів гірничої інформації є одночасно розумовою і фізичною діяльністю і за змістом може бути проста й складна, творча та репродуктивна, результатом якої є будь-які відомості та/або дані, що можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в е-вигляді.

Особистими немайними благами, які охороняються цивільним законодавством, є: – здоров'я, життя; честь, гідність і ділова репутація; – ім'я (найменування); – авторство; свобода наукової і технічної творчості; – інші блага. Більшість із них можуть належати тільки фізичній особі, проте деякі блага можуть бути також об'єктом цивільних прав гірничого підприємства. Також слід відмітити, що немайнові блага, як об'єкти права, є типовими переважно для кримінальних і процесуальних правовідносин. Втім для об'єктів гірничого права їх наявність також є характерною, адже екологічна безпека при ВКК, його вплив на довкілля, життя і здоров'я, протиправний захист гірничого та навколишнього середовища є безпосереднім завданням КпН, ГЗУ та Конституції України, відповідно до якої життя і здоров'я людини, її честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю.

Блок діяльнісного характеру об'єктів права ВКК пов'язаний в першу чергу із власне поняттям «видобування корисних копалин». Останнє у національному законодавстві вживається (вживалось) і розкривається у тотожному розумінні «видобуток» щодо таких видів корисних копалин як: – води; – підземні води; – газ (метан) вугільних родовищ; – горючі корисні копалини; – дорогоцінні метали; – дорогоцінне каміння; – напівдорогоцінне каміння; – металічні та неметалічні корисні копалини корінних, розсипних і техногенних родовищ; – нафта, газ; – уранові руди. Правовий режим більшості з них встановлений спеціальними законами України про: – газ (метан) вугільних родовищ; – державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними; – нафту і газ; – видобування і переробку уранових руд. Відповідно до ст. 14.1.37 Податкового кодексу України господарська діяльність гірничого підприємства з ВКК для цілей розділу IX «Рентна плата» – це діяльність гірничого підприємства, яка охоплює процеси добування та первинної переробки корисних копалин.

Крім виокремлення видів видобування конкретних об'єктів також слід виділити й правовий режим ВКК на умовах УРП, спрямований на створення сприятливих умов для інвестування пошуку, розвідки та ВКК у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони [33].

Окрім власне видобування гірничі роботи включають в себе цілий комплекс процесів, пов'язаних з ВКК з надр, а також будівництвом, реконструкцією, експлуатацією і ремонтом гірничих виробок, підземних споруд і об'єктів (шахт, рудників, копалень, кар'єрів, розрізів, збагачувальних фабрик тощо). Режим гірничих робіт розглядається як встановлена проектом послідовність чи дослідженням виконання обсягів розкривних (прохідницьких) і видобувних робіт у часі, що забезпечує планомірну, безпечну та економічно ефективну розробку РКК. Ці роботи включають в себе проведення гірничих виробок, виймання гірничих порід, кріплення та підтримку виробок, а також інші технологічні процеси, які можуть бути відкритими, підземними, комбінованими (відкрито-підземними), свердловинними, морськими, спеціальними (комбінованими – збагачення, розчинення, вилуговування, переведення у різні стани — сублимація, зрідження, газифікація тощо). Гірничі роботи, згідно із ст. 1 ГЗУ, – комплекс робіт з проведення, кріплення та підтримки гірничих виробок і виймання гірничих порід в умовах порушення природної рівноваги, можливості прояву небезпечних і шкідливих виробничих факторів. Наприклад, у процесі підземної розробки РКК виділяють чотири стадії ведення гірничих робіт: 1) розвідка корисних копалин; 2) розкриття РКК; 3) підготовка до виїмки; 4) очисна виїмка. Також при підземному способі розробки РКК гірничі роботи та гірничі виробки поділяються на: – гірничорозвідувальні; – гірничо-капітальні; – гірничопідготовчі; – гірничо-прохідницькі (нарізні, очисні); – закладальні. Вони передбачають такі види діяльності як: 1) основні гірничі роботи – буріння, кріплення гірничих виробок, доставку гірничої маси в межах підземної виробки, підземне транспортування до стовбура, підйом на поверхню; 2) допоміжні гірничі роботи – маркшейдерські роботи, планування гірничих робіт, охорона праці та промислова безпека, охорона довкілля та екологічна безпека.

Висновки. Розгляд правового статусу об'єктів права видобування корисних копалин дав підстави для таких узагальнень.

Виявлено, що чинний Кодекс України про надра не приділяє належної уваги об'єктам надрових правовідносин. Серед його приписів можна виділити лише певні природні та господарські об'єкти: – геологічні об'єкти; – геологічні території; – об'єкти надрокористування; – гірничий об'єкт; – гірничодобувний об'єкт; – об'єкт по переробці мінеральної сировини; – рідкісні геологічні відслонення, мінералогічні утворення, палеонтологічні об'єкти; – археологічний об'єкт.

Обґрунтовано, що ототожнення таких понять як «гірничодобувний об'єкт» та «гірничий об'єкт» є хибним, адже гірничий об'єкт є складовою гірничого підприємства – цілісного технічно та організаційно відокремленого майнового комплексу засобів і ресурсів для експлуатації об'єктів із застосуванням гірничих технологій. Допустимою слід вважати ідентифікацію «гірничого підприємства» як «гірничодобувний об'єкт».

Визнано дискусійним положення Гірничого закону України щодо складу об'єктів гірничих відносин, яке має очевидну діяльнісну диференціацію, включаючи лише дії, результати робіт і послуг. Їм властивий міжгалузевий характер, що виявляються у сукупності об'єктів геологічних, геологорозвідувальних, будівельних, гірничих, екологічних, протиаварійних, трудових, соціальних відносин та відносин з охорони здоров'я. При цьому безпосередньо відносини (роботи) з

видобування корисних копалин у переліку об'єктів не згадуються, а геологічні та геологорозвідувальні відносини не регулюються.

Встановлено, що сучасному стану регулювання відносин із видобування корисних копалин (експлуатації гірничих підприємств) бракує системності. Хаотичне групування зовсім різних об'єктів гірничих відносин свідчить не лише про низький рівень техніки нормопроєктування при створенні відповідних приписів, а й про ігнорування принципів правотворчої діяльності.

Аргументовано доцільність побудови нової класифікації об'єктів права видобування корисних копалин на основі сучасного уявлення про структуру системи надрового права, основна парадигма якої полягає в тому, що надрове право охоплює три складові – ресурсну (ресурси надр для людини), охоронну (охорона надр від людини), безпекову (безпека людини від ресурсів надр). В свою чергу, надроресурсна складова охоплює блоки відповідно до наявних ресурсів надр, а об'єкти надрового права слід диференціювати відповідним чином на геологічні, гірничі, підземні, геоенергетичні.

Сформульовано авторську позицію, за якою система екологічного права, яка сприймається наразі як симбіоз природоресурсного, природоохоронного та антропоохоронного права, вже давно вийшла за межі сакраментального розуміння внутрішньої структури, що складається з норм, розподілених по галузях, підгалузях та інститутах. Для формування системи подібних правових утворень запропоновано підхід багаторівневого структурування. В такому випадку надрове право буде галуззю другого рівня із власними підгалузями (геологічне, гірниче, підземне, геоенергетичне) та інститутами. При цьому для гірничого права об'єкти права видобування корисних копалин будуть об'єктами правовідносин з видобування корисних копалин, які, в свою чергу, також мають внутрішній поділ за більшим рівнем конкретизації.

Класифіковано надрові та мінеральні ресурси, як об'єкти права видобування корисних копалин, за критерієм економічної значимості та правовим режимом надання: – корисні копалини місцевого значення; – корисні копалини загальнодержавного значення; – корисні копалини стратегічного значення; – корисні копалини критичного значення; – ділянки надр стратегічного та (або) критичного значення, що надаватимуться у користування шляхом проведення аукціону (е-торгів) з продажу спеціального дозволу на користування надрами; – ділянки надр стратегічного значення та (або) критичного значення, що надаватимуться у користування шляхом проведення конкурсу на укладення угоди про розподіл продукції.

Класифіковано мінеральні ресурси, як об'єкти права видобування корисних копалин, за критерієм промислового використання, що передбачає їх поділ на загальні, родові та безпосередні види корисних копалин, в основу якого покладено відповідні урядові Переліки: 1) горючі; 2) металічні (руди); 3) неметалічні (сировина); 4) води; 5) грязі лікувальні; 6) інертні гази; 7) негорючі; 8) техногенні.

Класифіковано надрові ресурси, як об'єкти права видобування корисних копалин, за критерієм складності геологічної будови родовища (ділянки): 1) простої геологічної будови; 2) складної геологічної будови; 3) дуже складної геологічної будови; 4) надто складної геологічної будови. За критерієм вмісту покладів виокремлено родовища: – прості (основна корисна копалина); – комплексні (запаси основних, спільно залягаючих і супутніх корисних копалин).

Класифіковано мінеральні ресурси, як об'єкти права видобування корисних копалин, за критерієм спеціального правового режиму, встановленого законами України про: – газ (метан) вугільних родовищ; – державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними; – нафту і газ; – видобування і переробку уранових руд.

Запропоновано під спеціальним дозволом на користування надрами, як об'єктом надрового права, розуміти офіційний документ, що має майнову цінність і надається у цифровій або неов'язковій паперовій формі в установленому законом порядку за результатами аукціону (е-торгів) або без його проведення, і засвідчує право користувача, якому цей документ виданий, на користування надрами у часових, просторових межах і на умовах, визначених у цьому документі, а також передбачає право його власника щодо розпорядження правами на користування надрами.

Запропоновано до майнової складової матеріального блоку об'єктів права видобування корисних копалин віднести гірниче підприємство як єдиний майновий комплекс, до якого входять усі види майна, призначені для його діяльності. Виявлено, що гірничим майном, пов'язаним із видобуванням корисних копалин, є об'єкти нерухомості, об'єкти рухомого майна, об'єкти інф-

раструктури – будівлі, споруди, у тому числі підземні, технологічне обладнання, машини та механізми, інструменти, транспортні засоби, інше майно необхідне для здійснення видобування. До його складу входить майно, яке за цільовим призначенням є виробничим, інфраструктурним, допоміжним.

Виявлено інформаційні блага – об’єкти права видобування корисних копалин, які слід розглядати, перш за все, в аспекті їх приналежності до частини первинної і вторинної (обробленої) геологічної інформації (інформації про надра), яка стосується видобування і є об’єктом відповідного права та правовідносин. До цього блоку також належать гірничі інформаційні ресурси у паперовій та/або цифровій формі, передбачені гірничим законодавством: – нормативно-технічна документація щодо гірничошахтного устаткування та матеріалів, вибухових матеріалів і підричних робіт, безпеки гірничих робіт, експлуатації гірничого підприємства; – документи, що дають право на проведення гірничих робіт – акт про надання гірничого відводу (для підземної розробки), технічний проєкт, геолого-маркшейдерська, технічна та обліково-контрольна документація; – документи звітності; – гірничо-графічні документи.

Встановлено, що немайнові блага також виступають в якості об’єктів права видобування корисних копалин, адже екологічна безпека при відповідних гірничих роботах, їх вплив на довкілля, життя і здоров’я, протипаварійний захист гірничого та навколишнього середовища є безпосереднім завданням законодавства про надра, приписів гірничого та конституційного законодавства.

Класифіковано діяльнісний блок об’єктів права видобування корисних копалин, який охоплює комплекс процесів, пов’язаних з видобуванням корисних копалин з надр, а також будівництвом, реконструкцією, експлуатацією і ремонтом гірничих виробок, підземних споруд і об’єктів. Ці роботи включають в себе наступні стадії видобувної діяльності: – розвідка корисних копалин; – розкриття родовища; – підготовка до виїмки; – очисна виїмка; а також інші основні та допоміжні технологічні процеси, які можуть бути відкритими, підземними, відкрито-підземними, свердловинними, морськими, спеціальними.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про стимулювання пошуку, видобутку та збагачення корисних копалин, які мають стратегічне значення для сталого розвитку економіки та обороноздатності держави: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16.07.2021 р. (введено в дію Указом Президента України від 23.07.2021 р. № 306/2021). *Офіційний вісник України*. 2021. № 60, ст. 3753.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері користування надрами: Закон України від 01.12.2022 р. № 2805-IX. *Офіційний вісник України*. 2023. № 2, ст. 85.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оновлення Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року та регулювання деяких питань стосовно корисних копалин та компонентів стратегічного та критичного значення: Закон України від 18.12.2024 р. № 4154-IX. *Офіційний вісник України*. 2025. № 12, ст. 932.
4. Макаренко О.Ю. Адміністративно-правова охорона надр України: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2013. 35 с.
5. Сурілова О.О. Адміністративно-правове регулювання у сфері використання і охорони надр: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріж. нац. ун-т. Запоріжжя, 2017. 31 с.
6. Максименцева Н.О. Публічне адміністрування в галузі використання і охорони надр в Україні: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 40 с.
7. Мачуська І.Б. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Нац. авіац. ун-т. Київ, 2021. 40 с.
8. Кірін Р.С. Поняття надр: еколого-правові аспекти. *Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. Юридичні науки*. 2001. Вип. 44. С. 47–54.
9. Кірін Р.С. Надра як диференційований об’єкт права видобування корисних копалин. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 3. С. 87–90.

10. Кодекс України про надра: Закон України від 27.07.1994 № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80#Text>.
11. Гірничий закон України: Закон України від 06.10.1999 № 1127-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-14#Text>.
12. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.
13. Кірін Р.С. Новітня структура системи надрового права. *Економіка та право*. 2019. № 4 (55). С. 71–80. DOI: <https://doi.org/10.15407/econlaw.2019.04.072>.
14. Загальна теорія права: підручник. За ред. О.В. Петришина; наук. ред.: Д.В. Лук'янов, С.І. Максимов, В.С. Смородинський; Нац. акад. прав. наук України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Вид. 2-ге, виправ. й перероб. Харків : Право, 2025. 576 с.
15. Про затвердження переліків корисних копалин та компонентів стратегічного та критичного значення і переліків ділянок надр (родовищ корисних копалин) стратегічного та (або) критичного значення: постанова Кабінету Міністрів України від 14.07.2025 № 84. *Урядовий кур'єр*. 18.07.2025, № 144.
16. Про ратифікацію Угоди між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про створення Американсько-Українського інвестиційного фонду відбудови: Закон України від 08.05.2025 № 4417-IX. *Офіційний вісник України*. 2025. № 45, ст. 3039.
17. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реалізації Угоди між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про створення Американсько-Українського інвестиційного фонду відбудови: Закон України від 04.06.2025 № 4468-IX. *Урядовий кур'єр*. 15.07.2025, № 141.
18. Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 and (EU) 2019/1020. *Official Journal of the European Union*. L series. 2024/1252, 3.5.2024.
19. Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення: постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.1994 № 827 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23.05.2025 № 600). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827-94-%D0%BF#Text>.
20. Лаврінок М.О. Камаса М.Ю. Кодекс України про надра: науково-практичний коментар. Харків: ТОВ «Видавничий дім «Право», 2025. 1000 с.
21. Кірін Р.С. Право видобування корисних копалин: монографія. Дніпропетровськ: ДВНЗ «Нац. гірн. ун-т». 2011. 219 с.
22. Національний класифікатор України. Класифікатор корисних копалин (ККК) ДК 008:2007 (На заміну ДК 008-96): наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 12.12.2007 № 357. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va357609-07#Text>.
23. Деякі питання Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства: постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2025 р. № 903. *Урядовий кур'єр*. 24.07.2025, № 149.
24. Про затвердження Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр: постанова Кабінету Міністрів України від 05.05.1997 № 432. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/432-97-%D0%BF#Text>.
25. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру спеціальних дозволів на користування надрами: постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2023 № 659. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/659-2023-%D0%BF#Text>.
26. Про введення в промислову експлуатацію Державного реєстру спеціальних дозволів на користування надрами: наказ Державної служби геології та надр України від 01.04.2025 № 109. URL: <https://www.geo.gov.ua/diyalnist/nakazy>.
27. Про нафту і газ: Закон України від 12.07.2001 № 2665-III. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2665-14#Text>.
28. Єрмолаєва Т., Лозо О. Основи дозвільного та договірної регулювання використання надр та видобутку корисних копалин у господарській діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8, С. 201–205. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-8/44>.
29. Кірін Р. Актуальні проблеми правового забезпечення видобування корисних копалин. *Юридична Україна*, 2006. № 11. С. 62–68.

30. Питання розпорядження геологічною інформацією: постанова Кабінету Міністрів України від 07.11.2018 № 939. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/939-2018-%D0%BF#Text>.
31. Про затвердження Правил виконання маркшейдерських робіт під час розробки родовищ рудних та нерудних корисних копалин: наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 31.03.2021 № 669. *Офіційний вісник України*. 2021. № 57, ст. 3541.
32. Про затвердження форм звітності щодо обліку запасів корисних копалин та інструкцій з їх заповнення: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України 14 березня 2016 року № 97 (у редакції наказу Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 10 липня 2023 року № 481). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0789-16#Text>.
33. Про угоди про розподіл продукції: Закон України від 14.09.1999. № 1039-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-14#Text>.

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.3>

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ, ЯКІ ЗАЙМАЛО КАХОВСЬКЕ ВОДОСХОВИЩЕ

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

e-mail: kovalenko.tetyana@gmail.com

Ризун Я.В.,

*студентка 1 курсу денної форми
здобуття освіти другого (магістерського) рівня
вищої освіти спеціальності 081 «Право»*

Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID: 0009 0000 5210 0992

e-mail: yanaryzun@gmail.com

Коваленко Т.О., Ризун Я.В. Трансформація правового режиму земель, які займало Каховське водосховище.

В статті проведено комплексний аналіз правового режиму земель, які займало Каховське водосховище, в контексті невизначеності їх юридичного статусу після руйнування греблі Каховської гідроелектростанції російськими окупаційними військами у червні 2023 року.

Встановлено, що держава обґрунтовує необхідність відбудови Каховської гідроелектростанції та відновлення Каховського водосховища їх економічним значенням для країни, зокрема у сферах забезпечення водопостачання, судноплавства та енергетики. Про це свідчить затвердження експериментального проекту відновлення Каховського гідровузла. Натомість екологи наводять аргументи про переваги природного відродження території, а саме: створення різноманітних біотопів, можливості для туризму на історично значущих землях Великого Лугу, розвиток відновлювальної енергетики, покращення якості води в річці Дніпро тощо.

Автори прийшли до висновку, що як чинні нормативно-правові акти, так і законопроекти потребують більш чітких приписів щодо категоризації земель, які займало колишнє Каховське водосховище. Держава продовжує відносити ці землі до земель водного фонду, що вбачається із проведеного аналізу експериментального проекту з відновлення Каховської ГЕС, приписів Постанови Кабінету Міністрів України «Про запобігання нецільовому використанню земель, які займало Каховське водосховище» від 12 березня 2024 р. № 286, а також приписів законопроекту № 10135-д про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для відновлення Каховського водосховища, який перебуває на розгляді у Верховній Раді України.

Водночас ні зареєстровані у Верховній Раді України законопроекти, ні Постанова Кабінету Міністрів України «Про запобігання нецільовому використанню земель, які займало Каховське водосховище», не враховують активне заліснення та формування екосистем на території колишнього водосховища. Держава ігнорує екологічні зміни, залишаючи ці питання на рівні теоретичних дискусій. Це створює певні практичні проблеми, зокрема: при майбутньому відновленні водосховища можуть знадобитися заходи для збереження сформованих екосистем, а підрослий ліс може перешкоджати судноплавству. Таким чином формально-юридично землі, які займало Каховське водосховище, залишаються землями водного фонду, однак вони поступово набувають ознак земель лісогосподарського призначення.

Ключові слова: воєнний стан, заліснення, земельне право, землі, земельні ділянки, землі водного фонду, землі лісогосподарського призначення, Каховське водосховище, Каховська ГЕС, правовий режим.

Kovalenko T.O., Ryzun Y.V. Transformation of the legal regime of the land occupied by the Kakhovka reservoir.

The article provides a comprehensive analysis of the legal regime of the lands occupied by the Kakhovka Reservoir in the context of the uncertainty of their legal status after the destruction of the Kakhovka Hydroelectric Power Plant dam by Russian occupation troops in June 2023.

It has been established that the state justifies the need to rebuild the Kakhovka Hydroelectric Power Plant and restore the Kakhovka Reservoir by their economic importance for the country, in particular in the areas of water supply, shipping, and energy. This is evidenced by the approval of the experimental project for the restoration of the Kakhovka Hydroelectric Power Plant. In turn, ecologists argue about the benefits of the natural revival of the territory, namely: the creation of various biotopes, opportunities for tourism on historically significant lands of the Great Meadow, the development of renewable energy, improving water quality in the Dnieper River, etc.

The authors concluded that both current regulatory legal acts and draft laws require clearer provisions on the categorization of lands occupied by the former Kakhovka Reservoir. The state continues to classify these lands as water fund lands, as can be seen from the analysis of the pilot project for the restoration of the Kakhovka HPP, the provisions of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Preventing the Misuse of Land Occupied by the Kakhovka Reservoir” dated March 12, 2024 No. 286, as well as the provisions of draft law No. 10135-d on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Creating Conditions for the Restoration of the Kakhovka Reservoir, which is under consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine.

At the same time, neither the draft laws registered in the Verkhovna Rada of Ukraine, nor the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Preventing the Misuse of Land Occupied by the Kakhovka Reservoir” take into account the active afforestation and formation of ecosystems on the territory of the former reservoir. The state ignores environmental changes, leaving these issues at the level of theoretical discussions. This creates certain practical problems, in particular: in the future restoration of the reservoir, measures may be required to preserve the formed ecosystems, and the overgrown forest may impede navigation. Thus, formally and legally, the lands occupied by the Kakhovka Reservoir remain water fund lands, but they are gradually acquiring the characteristics of forestry lands.

Key words: martial law, afforestation, land law, lands, land plots, water fund lands, forestry lands, Kakhovka reservoir, Kakhovka hydroelectric power station, legal regime.

Постановка проблеми. Каховське водосховище було основним джерелом водопостачання на Південь України та існувало завдяки греблі Каховської гідроелектростанції (далі – Каховська ГЕС) у м. Нова Каховка Херсонської області. Каховська ГЕС виробляла електроенергію, регулювала стік р. Дніпро та забезпечувала судноплавство й іригацію [1]. Російські окупаційні війська 6 червня 2023 року підірвали греблю, що призвело до осушення водосховища. Усупереч очікуванню утворення степу після того, як вода відступила, дно водосховища перетворюється на найбільший ліс степової зони України. Це створило правову проблему: землі формально-юридично залишаються землями водного фонду, але фактично набувають ознак земель лісогосподарського призначення, що вимагає трансформації їх правового режиму.

Метою дослідження є комплексний аналіз правового режиму земель, які займало Каховське водосховище, в контексті невизначеності їх юридичного статусу після руйнування греблі російськими окупаційними військами. Дослідження спрямоване на з'ясування позицій держави та екологічної спільноти щодо майбутнього використання цих територій, вивчення наявних законодавчих ініціатив і чинного нормативно-правового регулювання в цій сфері. Особлива увага приділяється питанню категоризації цих земель (землі водного фонду чи лісогосподарського призначення) в умовах їх природного заліснення, а також аналізу ефективності тимчасових заходів щодо встановлення «мораторію» на використання цих земель як інструменту запобігання їх нецільовому використанню в період воєнного стану.

Стан опрацювання проблематики. Особливості правового режиму земель, у тому числі й водного фонду, досліджувалися в роботах таких науковців як Андрейцев В.І, Каракаш І.І, Ко-

валенко Т.О., Костяшкін І.О., Кулинич П.Ф., Лісова Т.В., Місінкевич А.Л., Мірошніченко А.М., Носік В.В., Соколова А.К., Федчишин Д.В., Шульга М.В. та інших вчених. На дисертаційному рівні правове регулювання охорони та використання земель водного фонду України досліджувала Міненко С.М. (2016 р.), правовий режим земель водного фонду України – Дроваль О. М. (2016 р.), а Найда Д.І. присвятив своє спеціальне дослідження проблематиці правового режиму штучно створених земельних ділянок на землях водного фонду в Україні (2020 р.). Водночас, питання трансформації правового режиму земель, які займало Каховське водосховище, в українській юридичній науці ще не досліджувалося.

Виклад основного матеріалу. Фактично через 1 рік після трагедії на місці Каховського водосховища вже сформувалося 150 000 гектарів молодого лісу (тополя чорна, верба біла та інші дерева висотою до 3-4 метрів), де живуть різноманітні тварини та комахи (зайці, дрібні гризуни, дикі кабани тощо) [2]. У березні 2024 року зафіксовано певне затоплення цих земель, однак, за словами експертів, підняття води могло бути зумовлене природними (весняне водопілля) чи не природними причинами (спуск води з гідровузлів Дніпровської ГЕС) [3].

У цьому аспекті постає проблема належного нормативно-правового визначення правового режиму цих земель. Раніше вони належали до категорії земель водного фонду. Так, відповідно до ст. 58 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. (далі – ЗК України) земельні ділянки водного фонду можуть бути зайняті різними водними об'єктами, зокрема водосховищами, гідротехнічними, іншими водогосподарськими спорудами та каналами тощо. Водночас землі колишнього Каховського водосховища почали заліснюватися, що надає їм ознак земель лісгосподарського призначення. За ст. 55 ЗК України землями лісгосподарського призначення можуть бути земельні ділянки, вкриті лісовою рослинністю, а також не вкриті лісовою рослинністю, нелісові земельні ділянки, які надані та використовуються для потреб лісового господарства, крім земельних ділянок, зайнятих зеленими насадженнями у межах населених пунктів, які не віднесені до категорії лісів, а також земельних ділянок, зайнятих окремими деревами і групами дерев, чагарниками на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках.

У зв'язку із ситуацією, яка склалася, виникає питання щодо трансформації правового режиму земель, які займало Каховське водосховище. Варто зазначити, що в даний час немає однозначної позиції як держави, так і науковців щодо подальшого використання цих земель та зміни їх правового регулювання. Так, держава бере курс на відновлення Каховської ГЕС, пояснюючи це економічним значенням станції, водночас певна частка спільноти екологів виступає категорично проти відновлення станції, стверджуючи, що відсутність водосховища створює багато нових можливостей.

Держава обґрунтовує свою позицію тим, що водосховище та станція дозволяли забезпечувати водою системи рибного господарства, судноплавства, зрошувальні системи, постачати питну воду для населення, здійснювати річкову навігацію від Запоріжжя до Херсона, а також продукувати електроенергію. Більше того, на урядовому рівні існує погоджений експериментальний проєкт «Будівництво Каховського гідровузла на р. Дніпро. Відбудова після руйнування Каховської ГЕС та забезпечення сталої роботи Дніпровської ГЕС у період відбудови». Мета цього проєкту – відбудова Каховського гідровузла протягом двох років для забезпечення водопостачання Запорізької атомної електростанції (далі – ЗАЕС) та стабільної роботи енергосистеми.

Реалізація згаданого вище проєкту передбачається в два етапи. На першому етапі має бути здійснено проєктування тимчасових гребель і споруд у Каховському гідровузлі й нижньому б'єфі Дніпровської ГЕС. Другий етап буде розпочинатися після деокупації території розташування Каховської ГЕС та передбачає обстеження, демонтаж зруйнованих споруд та конструктивів Каховського гідровузла, розробку проєкту будівництва ГЕС, будівництво тимчасових гребель верхнього і нижнього б'єфу Каховського гідровузла [4].

Водночас певна частка спільноти екологів категорично не сприймає ідею відновлення Каховської ГЕС. Так, 28-29 березня 2024 року була проведена Всеукраїнська науково-практична конференція «Природа окупації – 10 років російської військової агресії проти довкілля», в результаті якої було сформовано низку аргументів, що обґрунтовують недоцільність відбудови Каховської ГЕС, а саме:

- порушення ст. 82 Водного кодексу України від 6 червня 1995 р., сутність якого полягає в тому, що об'єм води, яким потрібно заповнити водосховище, не відповідає нормам, які встановлені законом;

- логістичні можливості. Створюються можливості для транзитного потенціалу регіону та формування транспортних ліній шляхом побудови мостів;
- відродження екосистем. Заліснення території запобігло розпиленню мулів водосховища. Через це замість однотипного біотопу штучної водойми формуються різноманітні екосистеми: лісові, болотні, степові, чагарникові. Це дозволить збільшити популяції рідкісних видів тваринного та рослинного світу, а також підвищити поглинання парникових газів;
- відродження туризму. Каховське водосховище знаходиться на території Великого Лугу, який є символом запорозької вольності [5]. На цій території розташовувалися 5 Запорізьких Січей. Археологічне обстеження вивільнених земель може сприяти реконструкції історичних об'єктів і розвитку туризму;
- будівництво об'єктів відновлювальної енергетики. Каховська ГЕС забезпечувала 6,7% виробництва електроенергії України, але вартість утримання каскаду перевищувала вартість виробленої енергії через необхідність роботи 34 насосних станцій. Натомість НАН України ще в 2011 році обґрунтувала, що південні регіони можуть забезпечувати побутові потреби виключно відновлювальною енергетикою. Це актуалізує питання розвитку таких об'єктів на землях колишнього водосховища;
- відсутність критичних проблем із забезпеченням водою. Екологи вважають, що відсутність водосховища не вплине на водопостачання промисловості та населення. ЗАЕС отримує воду з природного рукава Дніпра – річки Конка. Диверсифікація джерел водопостачання допоможе протидіяти терористичним актам. До того ж видобуток корисних копалин, як-от марганцевих руд у Нікопольському районі, може бути спрощено через відсутність потреби відкачувати підземні води;
- покращення якості води з р. Дніпро. Каскади водосховищ на р. Дніпро створюють застій води, що призводить до концентрації забруднень, розмноження водоростей та зникнення цінних видів риб. Відсутність застою може покращити самоочищення річки, якість води та умови для природного нересту риб;
- відновлення зрошувальних систем на півдні України. Сучасні зрошувальні системи, такі як краплинний полив з комп'ютерним керуванням, вимагають малих обсягів води та дозволяють розвивати садівництво й овочівництво. Для їх функціонування на землях водосховища потрібні насосні системи та мережі невеликих ставків як проміжних резервуарів [6].

Пропозиції щодо експериментального проекту відбудови Каховського гідровузла також не отримують підтримки екологів, які вважають його зашвидким, недостатньо обґрунтованим, таким, що суперечить екологічному розвитку територій Півдня України.

Крім зазначеного вище, варто наголосити на додаткових аспектах, які мають значення при розгляді питання про відновлення Каховської ГЕС. По-перше, це проблеми із фінансуванням відновлення Каховської ГЕС. Україна в даний час істотно залежить від міжнародної допомоги, а державні кошти спрямовуються переважно на оборону та критичну інфраструктуру. ГЕС є об'єктом критичної інфраструктури, але через масштаб руйнувань відновлення потребуватиме надзвичайно великих коштів, яких у держави наразі немає. У Постанові Кабінету Міністрів України № 730, яка передбачає реалізацію експериментального проекту з відновлення Каховської ГЕС, вказується, що проект може фінансуватися з коштів ПАТ «Укргідроенерго», кредитних коштів та інших джерел. Можливим варіантом інших джерел є державно-приватне партнерство, оскільки Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р. дозволяє приватні інвестиції у сфері енергетики. По-друге, ситуація із залісненням земель колишнього Каховського водосховища залишається невизначеною на сьогодні. Поки влада думає, як краще вчинити із землями, які займало це водосховище, територія продовжує заростати молодим лісом, а екосистеми – збільшуватись. По-третє, відновлення Каховської ГЕС небезпечне через те, що майже все лівобережжя водосховища перебуває під окупацією. Населені пункти на правобережжі систематично потерпають від ракетних, артилерійських обстрілів та атак дронів через близькість лінії фронту. Це створює загрози для життя працівників, які будуть виконувати відновлювальні роботи, а також ризик знищення агресором конструкцій, необхідних для відновлення ГЕС.

Незважаючи на зазначене вище, держава обрала курс на відновлення ГЕС, що підтверджується прийняттям відповідних законодавчих положень. Проте невизначеність щодо правового режиму земель колишнього Каховського водосховища усе ще залишається. Ця невизначеність виникла одразу після вивільнення земель з-під води, що зробило питання надзвичайно нагальним. До того

ж, за короткий час після відтоку води на цих землях було зафіксовано факти самовільного захоплення та обробітку земельних ділянок [7].

В умовах такої невизначеності, особливо через фактор війни, українська влада прийняла рішення про фактичне «замороження» правового режиму земель, які займало Каховське водосховище. Так, Постановою Кабінету Міністрів України «Про запобігання нецільовому використанню земель, які займало Каховське водосховище» від 12 березня 2024 р. № 286 (далі – Постанова № 286) запроваджено заборону на формування, передачу у власність або користування та зміну цільового призначення земельних ділянок на землях, які займало Каховське водосховище. Заборона діє протягом всього періоду воєнного стану і протягом п'яти років після його припинення чи скасування. Водночас заборона не поширюється на випадки передачі в користування та зміни цільового призначення земельних ділянок з метою подальшого відновлення Каховського водосховища та будівництва гідротехнічних споруд.

Отже, Постанова № 286 закріплює курс держави на відновлення Каховської ГЕС. Водночас все ще залишається відкритим питання про те, що робити із екосистемами, які розвиваються на цій території. Воєнний стан на території України періодично продовжується і не відомо, скільки ще він триватиме. Постанова № 286 запроваджує мораторій на формування, передачу у власність або користування, а також зміну цільового призначення земельних ділянок на землях, які займало Каховське водосховище, як протягом воєнного стану, так і впродовж п'яти років після його припинення/скасування. Проте землі, які займало Каховське водосховище, заліснилися деревами лише за два роки після відтоку води, а тому не відомо, в яких масштабах заліснення відбуватиметься далі. Постанова № 286 нині є єдиним нормативно-правовим актом, який спрямований на визначення правового режиму земель, які займало Каховське водосховище. Проте ця постанова фактично «заморожує» правовий режим цих земель, не передбачаючи ніякої його трансформації після підризу греблі Каховської ГЕС.

Варто також звернути увагу на спроби врегулювати трансформацію правового режиму земель колишнього Каховського водосховища на рівні спеціального закону. У Верховній Раді України було зареєстровано кілька законопроектів, у якій відслідковуються різні підходи до майбутнього правового режиму вказаних земель, а саме:

- законопроект № 10135 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо невідкладних заходів з попередження нецільового використання земель Каховського водосховища [8], який ініційовано Урядом України. Станом на сьогодні наявний проект Постанови Верховної Ради України про його відхилення [9];

- законопроект № 10135-1 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання земель, які займало Каховське водосховище [10]. Він ініційований народними депутатами та зареєстрований як альтернативний стосовно законопроекту № 10135. Станом на сьогодні наявний проект Постанови Верховної Ради України про відхилення цього законопроекту за № 10135-1/П [11];

- законопроект № 10135-д про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для відновлення Каховського водосховища [12]. Він поданий за ініціативою народних депутатів України і нині пройшов процедуру першого читання. Фактично цей законопроект сформований у результаті всіх правок до попередніх проектів, однак він усе одно потребує техніко-юридичного та редакційного доопрацювання. Станом на сьогодні наявний проект Постанови Верховної Ради України про прийняття за основу цього законопроекту за № 10135-д/П [13].

Оскільки законопроекти № 10135 та № 10135-1 перебувають на етапі їх відхилення, то слід звернути увагу на приписи, які передбачаються у законопроекті № 10135-д. Зокрема, ним пропонується доповнити Розділ Х «Перехідні положення» ЗК України пунктом 31, який містить наступні істотні новели: 1) заборону формування, передачі у власність і користування, зміни цільового призначення земельних ділянок на землях, які займало Каховське водосховище, протягом 15 років з дня набрання чинності цим Законом, але не раніше припинення/скасування воєнного стану; 2) пропонується вважати землями, які займало Каховське водосховище, землі під водним простором Каховського водосховища при форсованому підпірному рівні води, а також землі, на яких розташовані об'єкти, необхідні для забезпечення функціонування водосховища (дамби, дороги, причали, протиерозійні споруди, прибережні захисні смуги, судноплавні гідротехнічні споруди).

Тлумачення приписів законопроекту № 10135-д дає підстави для висновків про те, що все ж таки землі, які займало Каховське водосховище, належать до категорії земель водного фонду.

Водночас ст. 58 ЗК України, що визначає склад земель водного фонду, не містить формулювання «під водним простором», а містить формулювання «зайняті... водосховищами...» та «зайняті... гідротехнічними, іншими водогосподарськими спорудами та каналами...». Аналізований законопроект справді не містить жодного чіткого припису про те, до якої категорії земель варто відносити землі, які займало колишнє Каховське водосховище, на відміну від законопроектів № 10135 та № 10135-1, в яких ці землі вважаються землями водного фонду. До того ж, законопроект № 10135-д також не містить ніяких приписів щодо молодого лісу та екосистем, які розвиваються на території колишнього Каховського водосховища.

Як бачимо, законопроект № 10135-д також фактично підтримує ідею запровадження 15-річного «мораторію» на формування, передачу у власність і зміну цільового призначення земель колишнього Каховського водосховища з дня набрання чинності цим Законом, але не раніше припинення/скасування воєнного стану. Обрахувати точний термін такого «мораторію» складно. У випадку із Постановою № 286 ключовим моментом, який дозволить почати відлік «мораторію», є дата припинення чи скасування воєнного стану. У випадку із законопроектом № 10135-д цим моментом є як дата припинення чи скасування воєнного стану, так і дата набрання цим Законом чинності.

Висновки. Отже, як чинні нормативно-правові акти, так і законопроекти потребують більш чітких приписів щодо категоризації земель, які займало колишнє Каховське водосховище. Держава продовжує відносити ці землі до земель водного фонду, що вбачається із проведеного аналізу експериментального проекту з відновлення Каховської ГЕС, приписів Постанови Кабінету Міністрів України «Про запобігання нецільовому використанню земель, які займало Каховське водосховище» від 12 березня 2024 р. № 286, а також приписів законопроекту № 10135-д про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для відновлення Каховського водосховища, який перебуває на розгляді у Верховній Раді України.

Водночас ні зареєстровані у Верховній Раді України законопроекти, ні Постанова Кабінету Міністрів України «Про запобігання нецільовому використанню земель, які займало Каховське водосховище» не враховують активного заліснення та формування екосистем на території колишнього водосховища. Держава ігнорує екологічні зміни, залишаючи ці питання на рівні теоретичних дискусій. Це створює певні практичні проблеми, а саме: при майбутньому відновленні водосховища можуть знадобитися заходи для збереження сформованих екосистем, а підрослий ліс може перешкоджати судноплавству. Загалом формально-юридично землі, які займало Каховське водосховище, залишаються землями водного фонду, однак вони поступово набувають ознак земель лісгосподарського призначення. Незважаючи на задекларований курс держави на відновлення Каховської ГЕС, в даний час наявний лише експериментальний проєкт такого відновлення, проте терміни його реалізації майже минули, а інформація про прогрес у цьому питанні відсутня.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Яцик А.В. Каховське водосховище. *Енциклопедія Сучасної України*. URL: <https://esu.com.ua/article-11146>.
2. Жерновська Л. Унікальне явище: еколог розповів, що тепер можна побачити на Каховському водосховищі. *УНІАН*. URL: <https://www.unian.ua/ecology/kahovske-vodoshovishche-yak-vono-viglyadaye-zaraz-12684651.html>.
3. Гусарова А. Каховське водосховище знову заповнюється водою, але це тимчасово – експерти. *SuperAgronom*. URL: <https://superagronom.com/news/18642-kahovske-vodoshovische-znovu-zapovnyuyetsya-vodoyu-ale-tse-timchasovo--eksperti>.
4. Про реалізацію експериментального проекту «Будівництво Каховського гідровузла на р. Дніпро. Відбудова після руйнування Каховської ГЕС та забезпечення сталої роботи Дніпровської ГЕС у період відбудови»: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2023 № 730. *Урядовий кур'єр*. 2023. №145. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/730-2023-%D0%BF#Text>.
5. Щербак В.О. Великий Луг. Енциклопедія історії України: Т. 1: А-В. Редкол.: В.А. Смолій та ін. НАН України. К.: В-во «Наукова думка», 2003. 688 с. URL: <https://surl.li/ptrnwg>.
6. Базів Л. Чому Україні не потрібне Каховське море-2. *Укрінформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3849733-comu-ukraini-ne-potribne-kahovske-more2.html>.
7. Квітка Г. Каховське водосховище: не встигла висохнути земля, а вже городики городять.

Голос України. URL: <https://www.golos.com.ua/article/375488>.

8. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо невідкладних заходів з попередження нецільового використання земель Каховського водосховища. *Офіційна сторінка Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42966>.
9. Проект Постанови про відхилення проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо невідкладних заходів з попередження нецільового використання земель Каховського водосховища. *Офіційна сторінка Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43600>.
10. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання земель, які займало Каховське водосховище. *Офіційна сторінка Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43062>.
11. Проект Постанови про відхилення проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання земель, які займало Каховське водосховище. *Офіційна сторінка Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43601>.
12. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для відновлення Каховського водосховища. *Офіційна сторінка Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43587>.
13. Проект Постанови про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для відновлення Каховського водосховища. *Офіційна сторінка Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43599>.

УДК 343.35:349.41:347.235(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.4>

ЗЛОЧИННА КОРУПЦІЯ В ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВІЙ СФЕРІ: ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ДЛЯ ПОШИРЕННЯ (НА БАЗІ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ АБЗАЦУ 2 ЧАСТИНИ 2 СТАТТІ 134 ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ)

Коломійцева Д.М.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-4495-2532*

Коломійцева Д.М. Злочинна корупція в земельно-правовій сфері: правові підстави для поширення (на базі практики застосування абзацу 2 частини 2 статті 134 Земельного кодексу України).

У статті досліджується проблема поширення корупційних проявів у земельно-правовій сфері України крізь призму недоліків земельного законодавства, які сприяють формуванню корупційних ризиків. Авторка аналізує практичні аспекти застосування правової моделі набуття прав на земельні ділянки державної та комунальної власності без застосування процедури земельних торгів при наявності на земельній ділянці об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд), що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб.

Зокрема, в статті здійснено правовий аналіз судової практики Верховного Суду у справах за позовом прокуратури, де площа земельних ділянок, які надавались на поза конкурентних засадах у користування юридичних осіб, суттєво перевищувала площу земельних ділянок, яка є необхідною для обслуговування об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд), розташованих на них. Поряд із цим, на прикладі рішень Київської міської ради показано реальну правозастосовчу практику, що демонструє типові схеми відведення земельних ділянок під об'єктами нерухомого майна, яка суперечить практиці Верховного Суду.

Різновекторність судової та правозастосовчої практик обумовлена самою нормою абз. 2 ч. 2 ст. 134 Земельного кодексу України, яка не ставить в залежність від площі будівлі чи споруди, можливість набуття у власність чи у користування земельної ділянки без застосування процедури земельних торгів. Крім того, земельне законодавство не визначає умов та порядку розрахунку площі земельного ресурсу, який є достатнім для обслуговування будівель та споруд, які розміщені на ділянці при її передачі у власність чи користування власнику будівель та споруд.

Зазначена правова ситуація, яка створює різні підходи в судових рішеннях та різновекторну правозастосовчу практику, містить корупціогенний ризик, ліквідувати який судовими рішеннями Верховного Суду або прокурорським реагування неможливо, з огляду на кількість подібних справ та різне тлумачення норми абз. 2 ч. 2 статті 134 Земельного кодексу України. Тож зняти корупційні ризики можна лише шляхом нормативно-правового регулювання процедури та нормативів відведення ділянки для обслуговування будівель та споруд в окремій статті Земельного кодексу України, на яку має посилається абз. 2 ч. 2 ст. 134 ЗК України.

Матеріали статті можуть стати основою для формування відповідних законодавчих ініціатив.

Ключові слова: корупційні ризики, корупційні прояви у земельно-правовій сфері, оформлення прав на землю під об'єктами нерухомості без земельних торгів.

Kolomiitseva D.M. Criminal corruption in the land legal sphere: legal grounds for its spread (based on the practice of applying paragraph 2 of part 2 of Article 134 of the Land Code of Ukraine).

The article examines the problem of the spread of corruption manifestations in the land legal sphere of Ukraine through the prism of shortcomings in land legislation that contribute to the formation of

corruption risks. The author analyzes the practical aspects of applying the legal model of acquiring rights to land plots of state and municipal property without applying the land auction procedure in the presence of real estate objects (buildings, structures) on the land plot owned by individuals or legal entities.

In particular, the article provides a legal analysis of the Supreme Court's case law in cases brought by the prosecutor's office, where the area of land plots provided on a non-competitive basis for use by legal entities significantly exceeded the area of land plots necessary for servicing real estate objects (buildings, structures) located on them. Along with this, the example of the decisions of the Kyiv City Council shows real law enforcement practice, demonstrating typical schemes for allocating land plots under real estate objects, which contradicts the practice of the Supreme Court.

The diversity of judicial and law enforcement practices is due to the very norm of paragraph 2, part 2, article 134 of the Land Code of Ukraine, which does not make the possibility of acquiring ownership or use of a land plot without applying the land auction procedure dependent on the area of the building or structure. In addition, the land legislation does not determine the conditions and procedure for calculating the area of land resources that is sufficient to service buildings and structures located on the site when it is transferred to the owner of buildings and structures for ownership or use.

The above-mentioned legal situation, which creates different approaches in court decisions and different-vector law enforcement practice, contains a corruption-generating risk, which cannot be eliminated by judicial decisions of the Supreme Court or prosecutorial responses, given the number of similar cases and different interpretations of the norm of paragraph 2, part 2 of Article 134 of the Land Code of Ukraine. Therefore, corruption risks can be eliminated only by means of regulatory and legal regulation of the procedure and standards for allocating a plot for servicing buildings and structures in a separate article of the Land Code of Ukraine, to which paragraph 2, part 2 of Article 134 of the Land Code of Ukraine should refer.

The materials of the article can become the basis for the formation of relevant legislative initiatives.

Key words: corruption risks in land legislation, corruption manifestations in the land legal sphere, registration of land rights under real estate objects without land auctions.

Постановка проблеми. Історія розвитку народу України пов'язана із станом постійної боротьби за свою ідентичність, самобутність, волю та соборність. Сьогодні на полі бою народ України захищається від зовнішнього агресора, відстоюючи перед всім світом обрані конституційні принципи, загальнолюдські цінності та свою територіальну цілісність, а в середині країни продовжується неспинна боротьба з її внутрішнім ворогом – корупцією, яка вже укорінилася в земельно-правовій галузі.

За останнє десятиліття Україна зробила відчутний крок у розвитку антикорупційного законодавства, значна складова змін яких припадає на галузь земельного права. Так, у 2016 році 64% опитаних аграріїв в Україні зізнавалися, що за рік стикалися з корупцією. Сьогодні ситуація змінилася – за останніми даними Програми USAID АГРО у 2024 році цей показник у земельній сфері знизився до 16% [1]. В той же час, у рейтингу Індексу сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) після відчутного приросту на три бали у 2023 році вже у 2024-му Україна втратила позиції в антикорупційній боротьбі, посівши 105 місце з 180 країн загального рейтингу [2].

Високі ризики корупційних схем, які притаманні сфері регулювання земельних відносин обумовлені особливою цінністю землі як високорентабельного ресурсу, доступ до управління якого належить органам державної влади та місцевого самоврядування.

Виходячи з наявних досліджень більшість авторів, які розробляли проблему поширення корупційної практики в сфері використання земельних ресурсів прийшли до висновку, що саме недосконалість земельного законодавства є одним із факторів, що сприяє вчиненню корупційних злочинів у сфері земельних відносин. Зокрема, норми земельного законодавства, що регулюють порядок надання земель у користування, на думку Живова Ю.В., часто є недостатньо конкретними, що створює можливість для чиновників створювати різні схеми оформлення земельних активів з метою їх подальшого відчуження [3].

Тож, як правильно зазначає Куренда С.В., для подолання корупції в сфері земельних відносин, вкрай важливо ідентифікувати фактори, які сприяють корупції, та виключити або мінімізувати їх, що має бути досягнуто шляхом вдосконалення земельного законодавства, оскільки мають бути ліквідовані саме умови для виникнення корупції [4, с. 1].

Виходячи із зазначеного, виявлення корупційних факторів в земельно-правовій сфері, є необхідною складовою правової діяльності, що дозволяє оцінювати здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самотійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти вчиненню чи збільшенню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Мета дослідження полягає у виявленні корупційних факторів в нормативно-правовій базі регулювання земельних відносин при передачі в користування земельної ділянки державної та комунальної власності, на якій розташовані об'єкти нерухомого майна (будівлі, споруди), що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб. Проведене дослідження дає підстави для вдосконалення нормативно-правового регулювання земельних відносин задля усунення корупційних ризиків в правозастосовчій практиці.

Стан опрацювання проблематики. Різні аспекти корупційних ризиків та загальні засади їх мінімізації є предметом постійної уваги науковців, що пояснюється надзвичайно високою актуальністю цього питання та повільним прогресом щодо їх ліквідації в площині правозастосовчої практики.

Комплексне дослідження земельно-правових засад запобігання корупції в Україні, в тому числі визначення сукупності корупційних ризиків у земельних правовідносинах, які породжують чи стимулюють корупцію у цих відносинах, проведене Курендою С.В. (2016) [4].

Визначенню основних факторів, які сприяють поширенню корупції при здійсненні органами влади своїх повноважень у сфері охорони навколишнього природного середовища та земельних ресурсів були присвячені дослідження Городецької І. (2020) [5], Назименко Є.С., Семинишина-Фіголь Б.М., Понамарьова Т.І. (2023) [6].

Аналіз ключових причин, що лежать в основі кримінальних правопорушень в земельній сфері досліджувала Живова Ю.В. (2020) [3], корупційні кримінальні правопорушення в сфері земельних відносин в період дії воєнного стану досліджували Роговенко О.В., Курило М.П., Клочко А.М. (2024) [7].

Проблему застосовування законодавства та корупційні фактори у сфері виділення земельних ділянок без земельних торгів для житлово-будівельних та обслуговуючих кооперативів висвітлювала Гайда Т. (2020) [8]. Риковська О.В. розкрила корупційні схеми «великих угод» з земельними ресурсами сільськогосподарського призначення (2021) [9].

Представлені авторські роботи визначають зміст поняття корупційні фактори, корупційні ризики, узагальнюють та структурують недоліки земельного законодавства, досліджують недоліки державної системи управління в сфері земельних ресурсів зокрема, які створюють стимули для вчинення корупційних діянь, розкривають окремі корупційні схеми та діяння, які мають сприяти їх розкриттю та ліквідації як форми прояву неправомірного діяння.

В той же час, наявні авторські дослідження не досліджують законодавчі фактори, які «дозволяють» створювати корупційні схеми з використанням норми абз. 2 ч. 2 ст. 134 ЗК України, яка передбачає позаконкурентне набуття права користування земельною ділянкою державної та комунальної власності за наявності об'єктів нерухомого майна, розташованих на земельній ділянці. Важливість аналізу даної норми, полягає у неочевидності та прихованості корупційної «моделі» за диспозицією зазначеної норми, яка створює формально-логічну ширму законності набутого права користування землею державної та комунальної власності.

Виклад основного матеріалу. Одним із сучасних індикаторів виявлення **корупційних** факторів, який може застосовуватися в тому числі і в правоохоронній діяльності на рівні з криміналістичними методами розкриття корупційних злочинів в земельно-правовій сфері, є судова практика та її правозастосовна складова в земельних правовідносинах, що формуються при передачі земель державної та комунальної власності в користування.

Так, в судовій практиці вже достатньо довгий час послідовно представлена позиція щодо тлумачення правової моделі «переходу прав на земельну ділянку в поза аукціонному порядку у зв'язку з набуттям прав на нерухомість, яка розташована на цій земельній ділянці».

Зокрема, Велика Палата Верховного Суду у постанові від 04.12.2018 у справі № 910/18560/16, дійшла висновку, що перехід майнових прав до іншої особи тягне за собою перехід до неї і земельних прав на ту частину земельної ділянки, на якій безпосередньо розташований об'єкт нерухомості, та частини земельної ділянки, яка необхідна для його обслуговування; розмір цієї частини земельної ділянки має визначатися на основі державних будівельних норм та санітарних норм і правил .

Верховний Суд у постанові від 14.03.2019 у справі № 915/182/17 при комплексному застосуванні положень ст. 120, ч. 1 абз. 2 ч. 2 ст. 134 ЗК України дійшов висновку, що в момент переходу до особи права власності на нежитлову будівлю, до неї переходить право користування земельною ділянкою на позаконкурентних засадах, але лише у тій частині ділянки, на якій розміщена (розташована) вищевказана будівля, та у частині, яка необхідна для її обслуговування.

У постанові від 09.04.2020 по справі № 910/2942/19 Верховний Суд дійшов висновку про те, що спірним рішенням Київської міської ради передано в оренду ТОВ «Смарт-Девелопмент» земельну ділянку площею 599 кв. м у зв'язку з набуттям права власності на нерухоме майно загальною площею 22 кв. м, а отже, площа земельної ділянки, яка надана в оренду, в 27 разів перевищує площу нерухомого майна, яке, в свою чергу, складає менше 4% від площі земельної ділянки. Разом з тим отримання в оренду земельної ділянки у розмірах, що значно перевищують площу належної відповідачу будівлі, для нового будівництва, передбачає дотримання процедури проведення земельних торгів у порядку, визначеному положеннями ст. ст. 134, 135 ЗК України.

Верховний Суд у постанові від 20.04.2021 у справі № 909/1345/14 зазначив, що у зв'язку з набуттям АТБТ «Родон» права власності на транспортну прохідну загальною площею 22,6 кв. м, яка за умовами договору розташована на земельній ділянці площею 6,3201 га, Товариство всупереч вимог ст. ст. 120, 124, 134 ЗК України придбало не на конкурентних засадах земельну ділянку площею 6,3201, що більш ніж у 2 тисячі разів перевищує площу нерухомого майна, на яке було оформлено право власності АТБТ «Родон».

В постановах Верховного Суду від 30.03.2021 у справі № 922/1323/20, від 01.04.2021 у справі № 910/10500/19, від 11.08.2021 у справі № 922/443/20, від 30.11.2021 у справі № 922/938/21, від 10.10.2023 у справі № 922/563/22 відображено, що особа, яка придбала нерухоме майно, відповідно до частини 2 статті 134 Земельного кодексу України має право на придбання на позаконкурентних засадах (без проведення земельних торгів) прав саме на земельну ділянку (її частину), право на яку мав попередній власник нерухомості і яке перейшло до цього нового власника нерухомості саме з метою, пов'язаною з обслуговуванням (експлуатацією) відповідної нерухомості, розташованої на цій земельній ділянці, а не з будь-якою іншою метою.

Таким чином, відповідно до постанов Верховного Суду перехід прав на земельну ділянку в позаконкурентному порядку у зв'язку з набуттям прав на нерухомість, яка розташована на цій земельній ділянці, передбачений тільки на ту площу земельної ділянки, яка є необхідною для обслуговування набутої нерухомості. В іншій частині площі земельної ділянки чи у випадку зміни виду діяльності на земельній ділянці та використання її з іншою метою ніж обслуговування нерухомості, права на землю мають набуватися на підставі земельних торгів.

Не дивлячись на це, практика іде іншим шляхом. В якості прикладу, зупинимось на декількох рішеннях Київської міської ради.

Так, рішенням Київської міської ради від 19.09.2024 № 151/9959, ТОВ «СМАРТ ПРОПЕРТІЗ» була передана земельна ділянка кадастровий номер 8000000000:69:118:0066 в оренду для будівництва багатоповерхового житлового будинку підземним автопаркінгом і вбудованими закладами по обслуговуванню населення на вул. Героїв Севастополя, 23-В у Солом'янському районі міста Києва» (справа № 562644478) [10]. Не дивлячись на те, що в преамбулі рішення відсутнє посилання на статтю 134 ЗК України, підставою для передачі земельної ділянки площею 1,0033 га в позааукціонному порядку стала саме стаття 134 ЗК, адже пунктом 1 зазначеного рішення визначено, що передача земельної ділянки в оренду здійснюється у зв'язку з набуттям ТОВ «СМАРТ ПРОПЕРТІЗ» права власності на нерухоме майно, яке зареєстроване в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно 23.10.2019. Відповідно до Пояснювальної записки № ПЗН-70288 від 29.08.2024 до проекту рішення Київської міської ради по справі № 562644478, на земельній ділянці з кадастровим номером 8000000000:69:118:0066, перебуває нежитловий будинок літ. А, загальною площею 72,4 кв.м. [11].

У зв'язку з отриманням листів Солом'янської окружної прокуратури міста Києва, Київської міської прокуратури розпочата процедура адміністративного провадження про визнання недійсним рішення Київської міської ради від 19.09.2024 № 151/9959, яким земельна ділянка площею 1,0033 га була передана ТОВ «СМАРТ ПРОПЕРТІЗ» [12]. Як зазначено в Пояснювальній записці до проекту рішення Київської міської ради «Про скасування рішення від 19.09.2024 № 151/9959 площа земельної ділянки майже в 139 раз більше за розмір розташованого на ній нерухомого майна. Варто відмітити, що зазначена обставина була вказана у Висновку Управління захисту

прав та інтересів територіальної громади міста Києва від 10.09.2024 р., яке не погодило проект рішення «Про передачу ТОВ «СМАРТ ПРОПЕРТІЗ», проте сесія Київради прийняла протилежне рішення.

Аналогічною за змістом є справа 450440802 Київської міської ради, в межах якої прийнято рішення від 19.09.2024 № 128/9936, яким ТОВ «КІНГСТА» передано в оренду на десять років земельну ділянку комунальної власності площею 0,0994 га на вул. Адама Міцкевича, 1-А у Солом'янському районі м. Києва. Земельна ділянка на якій розташована нежитлова будівля загальною площею 104,3 кв.м. була передана ТОВ «КІНГСТА» для будівництва та обслуговування будівель торгівлі [13].

Ділянка була надана за позаконкурсною процедурою для цілей, які не пов'язані із експлуатацією та обслуговуванням вказаного майна, розмір ділянки значно перевищує площу об'єкта на ній розташованого. У зв'язку з отриманням листа Національного антикорупційного бюро України від 01.04.2025 було підготовлено проект рішення Київської міської ради «Про визнання недійсним рішення Київської міської ради від 19.09.2024 № 128/9936 «Про передачу товариству з обмеженою відповідальністю «КІНГСТА» земельної ділянки в оренду на вул. Адама Міцкевича, 1-А у Солом'янському районі м. Києва» із зворотною дією в часі (тобто з дня набрання ним чинності) та розірванням договору оренди земельної ділянки від 10.12.2024 № 5052, який було підтримано на позачерговому засіданні Постійної комісії Київської міської ради з питань архітектури, містопланування та земельних відносин від 03.04.2025 р. [14].

Проекти рішень, які винесені на розгляд Київської міської ради, є правовою реакцією на порушенні з боку правоохоронних інстанцій питання законності набуття прав на земельні ділянки.

В той же час, назвати описані справи випадковими або такими щодо яких посадові особи Департаменту земельних ресурсів та депутати Київської міської ради *не знали* про невідповідність площі об'єкту нерухомості розміру земельної ділянки або про існування усталеної судової практики порядку застосування ст. 134 ЗК України, не можна, з огляду на наступне.

По-перше, дослідження та врахування практики Верховного Суду є системною роботою органів місцевого самоврядування, про що свідчить практика посилення на рішення Верховного Суду в пояснювальних записках Департаменту земельних ресурсів Київської міської ради при підготовці справи до розгляду профільною комісією з земельних та містобудівних питань Київради та сесією Київради. Крім того, до кадастрової справи обов'язково додаються актуальні матеріали фотофіксації, зроблені не пізніше ніж за 30 днів до дня реєстрації проекту рішення в секретаріаті Київської міської ради (п. 3.1.5. [15]).

Враховуючи зазначене подання матеріалів кадастрової справи до Київської міської ради може супроводжуватися ініціативою з боку Департаменту земельних ресурсів щодо інформування Київської міської ради про необхідність поділу земельної ділянки (п. 10.1. [15]).

По-друге, Київська міська рада регулярно виступає відповідачем у цій категорії судових справ, де прокурорами успішно оскаржуються рішення ради у зв'язку з порушенням конкурентної процедури набуття прав на земельну ділянку в розмірі, що перевищує необхідну для обслуговування наявних на ній об'єктів нерухомості (зокрема, справи № 910/18560/16, № 910/2942/19, № 910/10500/19, № 922/563/22).

Тобто, всі правові можливості відслідкувати та врахувати судову практику, перетворивши її на поточний правовий інструмент ліквідації майбутніх судових справ та можливих корупційних правопорушень, наявний. Проте застосування наявних правових механізмів в справах даної категорії, які досліджують правоохоронні інстанції, відсутні.

Варто зазначити, що така практика є поширеною і в інших територіальних громадах, про що свідчать судові справи відповідачами в яких зокрема виступали Миколаївська міська рада (справа 915/182/17), Івано-Франківська міська рада (справа 909/1345/14), Харківська міська рада (справи № 922/1323/20, № 922/443/20, № 922/938/21, № 922/1121/21).

Висновки. Зазначене дослідження підтверджує той факт, що норма абз. 2 ч. 2 ст. 134 ЗК України стала головним запобіжником, яким намагається скористатися кожен, хто набуває права на землю. Тож відсутність порядку застосування норми абз. 2 ч. 2 ст. 134 ЗК України, є тим недоліком земельного законодавства, який потенційно несе ризики поширення та розвитку корупційних схем в земельній практиці.

Підставою для впровадження такої практики, яка триває не один рік (виходячи із судової практики), є той юридичний факт, що сама по собі судовою практика та висновки Верховного Суду за-

лишається рекомендаційним джерелом застосування в правозастовчій практиці органів місцевого самоврядування, де останні виступають не як суб'єкти владних повноважень, а як суб'єкти приватно-правових відносин з розпорядження землею комунальної власності. Земельне ж законодавство, в тому числі Закон «Про землеустрій» не визначає необхідності та порядку проведення розрахунку площі земельного ресурсу, який є необхідним та достатнім для обслуговування будівель та споруд, які розміщено на ділянці.

Саме тому, судова практика в цій категорії справ наповнена такою кількістю типових рішень Верховного Суду, за наявності великої кількості протилежних рішень першої, другої інстанцій. До прикладу у справі № 918/1131/22 суди першої та другої інстанцій при відмові в задоволенні позову прокурора обґрунтовували свою позицію тим, що «сам факт наявності на земельній ділянці будь якого об'єкту нерухомого майна (будівель, споруд), які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб є підставою для не проведення конкурсу відповідно до ст. 134 ЗК України (при цьому можливість реалізації цього права не ставить в залежність від призначення, виду використання будівлі чи споруди)».

Зазначена правова ситуація, яка створює різні підходи в судових рішеннях та різновекторну правозастосовчу практику, містить корупціогенний ризик, ліквідувати який судовими рішеннями Верховного Суду або прокурорським реагування неможливо, з огляду на індивідуально-визначений суб'єктно-об'єктний склад земельних правовідносин.

Тож ефективним способом вирішення такої проблеми є законодавче регулювання процедури та нормативів відведення ділянки для обслуговування будівель та споруд в окремій статті Земельного кодексу України, на яку має посилатися норма абз. 2 ч. 2 ст. 134 ЗК України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Рівень корупції у земельній сфері знизився до 16% – USAID АГРО запускає новий освітній курс (станом на 7 червня 2025 року). URL: <https://propozitsiya.com/news/riven-koruptsiyi-u-zemelniiy-sferi-znyzyvysya-do-16-usaid-ahro-zapuskaye-novy-osvitniy-kurs>.
2. Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index — CPI) за 2023 рік. URL: <https://ti-ukraine.org/research/index-spryinyattya-koruptsiyi-2023/>; Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index — CPI) за 2024 рік. URL: <https://ti-ukraine.org/research/index-spryinyattya-koruptsiyi-2024>.
3. Живова Ю.В. Фактори, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин. *Актуальні проблеми сучасної юриспруденції*. 2020. № 4. URL: http://arpl.dnu.in.ua/4_2020/1.pdf.
4. Куренда С.В. Земельно-правові засади запобігання корупції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. К., 2016. 18 с.
5. Ірина Городецька Корупціогенні фактори в системі державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 8. С. 157–162.
6. Назименко Є.С., Семинишина-Фіголь Б.М., Понамарьова Т.І. Корупція як детермінанта, що впливає на вчинення кримінальних правопорушень проти довкілля в Україні. *Актуальні питання юридичної науки*. Том 34 (73) № 3. 2023. С. 145–149. URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2023/3_2023/3_2023.pdf#page=151.
7. Роговенко О.В., Курило М.П., Клочко А.М. Корупційні кримінальні правопорушення у сфері земельних відносин України в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 10. С. 551–553. URL: http://www.lsej.org.ua/10_2024/132.pdf.
8. Гайда Т. Проблеми застосування законодавства та корупціогенні фактори у сфері виділення земельних ділянок без земельних торгів для житлово-будівельних та обслуговуючих кооперативів. Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції НаУКМА. Київ. 2020. 36 с. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/20889>.
9. Риковська О.В. Корупційні ризики у сфері земельних відносин та напрями їх мінімізації. *Економіка АПК*. Том 28. № 7. 2021. URL: <https://eapk.com.ua/uk/journals/tom-28-7-2021/koruptsiyni-riziki-u-sferi-zemelnikh-vidnosin-ta-napryami-yikh-minimizatsiyi>.
10. Рішення Київської міської ради від 19.09.2024 № 151/9959 (справа № 562644478). URL: https://kmr.gov.ua/sites/default/files/151-9959_1.pdf.

11. Матеріали до проекту рішення Київської міської ради «Про передачу ТОВ «СМАРТ ПРОПЕРТІЗ» земельної ділянки в оренду для будівництва багатоповерхового житлового будинку з підземним автопаркінгом і вбудованими закладами по обслуговуванню населення на вул. Героїв Севастополя, 23-В у Солом'янському районі міста Києва (562644478)». URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/rishennya-kyuyivskoyi-miskoyi-rady-11432>.
12. Матеріали до проекту рішення Київської міської ради «Про скасування рішення від 19.09.2024 № 151/9959 «Про передачу ТОВ «СМАРТ ПРОПЕРТІЗ» земельної ділянки в оренду для будівництва багатоповерхового житлового будинку з підземним автопаркінгом і вбудованими закладами по обслуговуванню населення на вул. Героїв Севастополя, 23-В у Солом'янському районі міста Києва (562644478)». URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/proekt-rishennya-kyuyivskoyi-miskoyi-rady-28669>.
13. Матеріали до справи справа 450440802 Київської міської ради. URL: https://kmr.gov.ua/sites/default/files/957_7.pdf.
14. Матеріали до проекту рішення Київської міської ради «Про визнання недійсним рішення Київської міської ради від 19.09.2024 № 128/9936 «Про передачу ТОВ «КІНГСТА» земельної ділянки в оренду на вул. Адама Міцкевича, 1-А у Солом'янському районі м. Києва» (450440802)». URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/proyekt-rishennya-kyuyivskoyi-miskoyi-rady-912850509>.
15. Порядок набуття прав на землю із земель комунальної власності у місті Києві, затверджений рішенням Київської міської ради від 20.04.2017р. № 241/2463. URL: https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_zatverdzhennya_poryadku_nabuttya_prav_na_zemlyu_iz_zemel_komunalno_vlasnosti_u_misti_kiyevi.

УДК 349.6+349.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.5>

«ВИКОРИСТАННЯ» ТА «ОХОРОНА» ВОДНИХ РЕСУРСІВ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗАГАЛЬНОЮРИДИЧНОЇ УНІФІКАЦІЇ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ

Куренда С.В.,
*кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін,
Волинський національний університет імені Лесі Українки
ORCID: 0009-0004-9614-4013*

Куренда С.В. «Використання» та «охорона» водних ресурсів: окремі проблеми загально-юридичної уніфікації понятійно-категоріального апарату.

Стаття присвячена визначенню причин диференціації понятійно-категоріального апарату галузей права, одним з проявів чого виступає диференційований зміст понятійно-категоріальних одиниць «використання» та «охорона» водних ресурсів у контексті різних галузей, а також встановленню можливого напрямку вирішення цієї проблеми.

Автором окреслюються основні етапи формування понятійно-категоріального апарату права, у тому числі в аспекті диференціації галузей, які окреслюють специфіку утворення галузевий терміносистем, у яких певна лексична одиниця може використовуватися для позначення схожих, проте не тих самих явищ й процесів, для позначення яких вона вживається в терміносистемах інших галузей права. Встановлюється, що першим етапом виступає формування базової юридичної терміносистеми, що охоплюється темпоральним проміжком від початку розвитку перших соціальних норм і завершується етапом диференціації галузей права. Другий етап розпочинається з диференціацією галузей права й доходить до сьогодення. Він характеризується процесом, у тому числі наповнення універсальної юридичної термінології, що сформувалася на першому етапі, новим сенсом у рамках кожної галузі права, а також формуванням галузевих терміносистем. Третій етап характеризує сучасний рівень і вектор розвитку юридичних терміносистем.

Формується висновок, що диференціація термінології у різних галузях права, за якої одними термінами позначають зовсім різні за природою або хоча і схожі, проте відмінні за сутністю юридичні явища та процеси, перешкоджає ефективному формуванню комплексних механізмів правового регулювання відповідних відносин. Крім того, такий стан речей може знижувати ефективність практики правозастосування, гальмуючи формування уніфікованих методів вирішення конкретних практичних кейсів.

Визначається, що важливим напрямком розвитку природоресурсного права, як і інших галузей права, повинен виступити розвиток термінології, зокрема в частині її уніфікації та універсалізації задля уникнення різночитань, підвищення ефективності практики правозастосування, а також правового регулювання відповідних відносин.

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

Kurenda S.V. “Use” and “protection” of water resources: some problems of general legal unification of the conceptual and categorical apparatus.

The article is devoted to determining the reasons for the differentiation of the conceptual and categorical apparatus of the branches of law, one of the manifestations of which is the differentiated content of the conceptual and categorical units “use” and “protection” of water resources in the context of different branches, and also to establishing a possible solution to this problem.

The author outlines the main stages of formation of the conceptual and categorical apparatus of law, including in terms of differentiation of branches, which outline the specifics of formation of branch terminology systems in which a certain lexical unit may be used to denote similar, but not the same

phenomena and processes as those for which it is used in the terminology systems of other branches of law. The author establishes that the first stage is the formation of the basic legal terminology, which is covered by the temporal period from the beginning of the development of the first social norms and ends with the stage of differentiation of branches of law. The second stage begins with the differentiation of branches of law and continues to the present day. It is characterized by the process of filling the universal legal terminology formed at the first stage with a new meaning within each branch of law, as well as the formation of branch-specific terminology systems. The third stage characterizes the current level and vector of development of legal terminology systems.

It is concluded that differentiation of terminology in different branches of law, whereby some terms denote completely different in nature or, although similar, but different in essence legal phenomena and processes, impedes the effective formation of comprehensive mechanisms for legal regulation of the relevant relations. In addition, this state of affairs may reduce the effectiveness of law enforcement practice, hindering the formation of unified methods for resolving specific practical cases.

It is determined that an important area for the development of natural resource law, as well as other branches of law, should be the development of terminology, in particular, in terms of its unification and universalization in order to avoid misinterpretations, to increase the efficiency of law enforcement practice and legal regulation of the relevant relations.

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

Постановка проблеми. До недавнього часу в якості важливих індикаторів розвитку права виступали поглиблення диференціації галузей на рівні предмету та методу, виникнення нових юридичних конструкцій, генеза понятійно-категоріального апарату кожної гілки права тощо.

Також останнім часом все більше проявляється явище, яке отримало у юридичних дослідженнях назву «наближення» галузей права, проявом чого виступає зменшення «сірих зон» у правовому регулюванні суспільних відносин [1, с. 75]. Певною мірою це результат закономірного розвитку права, яке охоплює все ширше коло суспільних відносин, залишаючи все менше простору, «вільного від права» [2, с. 48].

Поряд із цим ця тенденція актуалізує проблему уніфікації понятійно-категоріального апарату усієї правової системи, тобто усіх галузей права між собою. Адже еволюція галузевих напрямків права призвела до того, що одні й ті самі або зовні схожі терміни насправді можуть позначати різні явища та процеси в різних галузях права. Як зазначає з цього приводу Н.О. Клещенко, наразі в положеннях нормативно-правових актів існують розбіжності у визначеннях юридичних понять, насамперед міжгалузевого характеру [3, с. 39]. Одним із прикладів цього, власне, і виступають лексичні одиниці «використання» та «охорона» водних ресурсів.

Зокрема, як відомо, проблема використання природних ресурсів розглядається в межах природоресурсного права в контексті, у тому числі суб'єктивного права природокористування [4, с. 75]. Своєю чергою природокористування стає предметом аналізу, у тому числі з точки зору економіко-правових механізмів у поєднанні з охороною природних ресурсів [5, с. 135].

При цьому якщо відносно використання водних ресурсів досить тривалий час дискусія велася в аспекті необхідності наповнення самої категорії «використання» новим змістом, ніж той, що властивий їй у зв'язку з традиційним цивілістичним розумінням [6, с. 21], тобто піднімалося питання виведення відповідного поняття з-під цивілістичної монополії, то щодо «охорони» водних ресурсів проблема набула зовсім іншого характеру. Адже відповідно до усталеного в екологічному праві розуміння охорона являє собою, зокрема, систему правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих, у тому числі на раціональне використання природних ресурсів, попередження та відвернення антропогенного впливу, а також забезпечення особливого режиму використання природних ресурсів [5, с. 88].

У той же час, у межах цивільно-правових досліджень охорона розглядається в широкому та вузькому розуміннях, перше з яких охоплює в цілому нормативний вплив на учасників цивільних відносин, а друге – превентивний індивідуальний вплив, який застосовується до вчинення порушення суб'єктивних цивільних прав [7, с. 26–30]. Тобто в цивільному праві використання об'єктів, а також охорона прав на об'єкти відносно чітко розмежовуються, а сама охорона розглядається відносно суб'єктивних цивільних прав учасників правовідносин і при цьому чітко відмежовується у її вузькому розумінні від захисту. У той же час у рамках природоресурсного

права використання та охорона розглядаються практично як частини одних відносин, адже охорона забезпечується, у тому числі раціональним використанням природних ресурсів [8, с. 15], і при цьому об'єктом захисту виступають переважно самі природні екосистеми як загальнолюдське надбання.

Окреслене демонструє різницю підходів до визначення явищ та процесів, які позначаються однаковими лексичними одиницями, а тому і диференційоване їх розуміння в межах різних галузей права.

Причини цьому, а також можливі напрямки вирішення окресленої проблеми, розглянемо в цій статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема використання та охорони, зокрема водних ресурсів, у тому числі її семантичний аспект, а також сучасні проблеми уніфікації понятійно-категоріального апарату права ставали предметом розгляду таких вчених-правників, як Г.В. Анісімова, О.О. Гаврилюк, Н.С. Гавриш, А.П. Гетьман, Х.А. Григор'єва, А.М. Демчук, О.В. Донець, А.В. Духневич, А.С. Євстігнєєв, В.П. Жушман, В.А. Зуєв, Н.О. Клещенко, М.В. Краснова, Ю.А. Краснова, А.Ф. Крижанівський, Т.В. Курман, Д.С. Кучеренко, В.Л. Мунтян, Е. Мосчаті, В.В. Носік, К. Олівер, П.М. Рабінович, К.В. Слєпньова, Д.С. Спєсєвцев, А.М. Статівка, Н.С. Стеценко, Є.О. Харитонов, І.В. Хом'як, Є.В. Шинкарьова, С.В. Янчук та ін.

Окремі аспекти піднятої проблеми висвітлювалися й нами в ході науково-практичної конференції «Правові аспекти агроєкологічного розвитку України, присвяченої 100-річчю від дня народження фундатора української школи аграрного права академіка Василя Зіновійовича Янчука (Київ, 23 травня 2025 року).

Постановка завдання. Мета статті полягає в визначенні причин диференціації понятійно-категоріального апарату галузей права, одним з проявів чого виступає диференційований зміст понятійно-категоріальних одиниць «використання» та «охорона» водних ресурсів у контексті різних галузей, а також в окресленні можливого напрямку вирішення цієї проблеми.

Виклад основного матеріалу дослідження. Автономізація термінології природоресурсного права, а тому і водного права, є цілком закономірним результатом розвитку об'єктивного права у цілому. При цьому проблема існує переважно лише на «зовнішніх рубежах» галузі, тобто у тих частинах, де вона пересікається (у тому числі термінологічно або ж у практиці правозастосування) з положеннями інших галузей права. Всередині ж самого природоресурсного права понятійно-категоріальний апарат практично завжди перебував в узгодженні між різними напрямками галузі, що пояснюється й спільним корінням усіх його гілок, які виходять із земельного права [9, с. 149], і паралельним розвитком усіх напрямків навколо єдиного ядра, що сприяло й сприяє постановці питання щодо глобальної кодифікації усього природоохоронного, природоресурсного права [6, с. 198–225].

Що ж стосується зовнішніх рубежів, то в цій частині еволюція галузей права продемонструвала певну специфіку. Для цього лише в загальних рисах окреслимо основні етапи розвитку джерел права.

У сучасних юридичних дослідженнях можна зустріти думку, що при погляді на екологічні права фізичних та юридичних осіб у історичній ретроспективі вбачається, що в першу чергу вони віднайшли своє відображення в міжнародних документах, що є результатом усвідомлення людством екологічних загроз як надзвичайно важливої глобальної загрози [10, с. 174]. Але насправді, вважаємо, фіксація екологічних прав у міжнародних джерелах права є лише результатом, так би мовити, виявом проблеми, масштаб якої вже не можна було не визнавати. Насправді ж, екологічні права фізичних осіб, у тому числі і пов'язані з водокористуванням, фрагментарно й іноді безсистемно отримували відображення в різних джерелах протягом усього періоду розвитку людства. При цьому така «фрагментація» також не завжди мала характер перманентного стану і при цьому термінологічна і сутнісна диференціація «використання» водних ресурсів у контексті положень різних галузей права, рівно як і актуалізація проблеми правового забезпечення екологічних прав на початку ХХ століття є ланками одного ланцюга закономірних причинно-наслідкових зв'язків.

Зокрема, як відомо, джерелом багатьох, якщо не усіх галузей права (адже лише новітні галузі, наприклад такі як «цифрова безпека» можуть претендувати на певну історичну автономію), виступає римське право. При цьому цивілісти відзначають, що римське право, як і приватне право (*jus privatum*), як окрема його гілка, мали інтегративний характер, адже в ході розширення тери-

торії римської держави правопорядок риму поєднував у собі, у тому числі й право народів [11, с. 4–6]. Однак, слід урахувати і те, що, як відомо, слово *civitas* має значення «народ» або «держави». У зв'язку з цим «цивільне право» Стародавнього риму є дещо іншим правом, ніж цивільне право сучасності, адже воно поєднувало у собі, у тому числі й публічні у сучасному розумінні норми. У зв'язку з цим подальше розмежування *jus privatum* та *jus publicum* з виокремленням з *jus civile* кримінального права (а саме з деліктного права) є закономірним процесом фрагментації галузей права за критерієм предмету та методу.

Більше того, якщо поглянути на це питання ще глибше, тоді знову ж таки, *jus civile*, як стверджують самі ж цивілісти, є результатом розвитку табу та звичаїв, а саме їх втіленням у письмових джерелах права шляхом санкціонування (а не створення) державою [12, с. 142–143], особливо урахувуючи «замкнений» на відносно ранніх етапах розвитку характер господарювання у римських громадах [13, с. 16–20], який особливо підкреслює характер відповідного процесу. Тобто, як зазначає Н.С. Стеценко, римське право мало звичайний характер [14, с. 240], а на рівні звичаїв, як відомо, галузі права можна розмежувати лише ретроспективно, тобто аналізуючи відповідні питання з сучасних позицій, тобто «минуле з майбутнього», що не зовсім правильно робити з методологічної точки.

Інакше кажучи, римське право являло собою «конгломерат» різних у сучасному розумінні норм права, тобто норм різної «галузевої» належності. Однак при цьому, як зазначають сучасні вчені дослідники, для римської держави важливе значення займало водопостачання, яке забезпечувало питні потреби, а також функціонування лазень, фонтанів, купалень, а також акваріумів для розведення риби й заповнення водовідвідних каналів. Розвиток наземної та підземної водопровідної мережі, яка живилася з висотних водних джерел, призвела до щоденного забезпечення римлян водою в обсязі 5,5 млн. відер [15, с. 66]. Відповідні обсяги водних ресурсів підкреслюють соціальну та продовольчу важливість мети їх використання, що своєю чергою визначало і правила користування відповідними об'єктами та ресурсами.

Більше того, «земельне право», від якого лише на сучасному етапі розвитку певною чиною «автономізувалося» водне право було невід'ємною частиною *jus civile*, а земельні відносини займали ключову роль у формуванні й функціонуванні державної організації Риму [14, с. 239–243]. З цього слідує, що й питання «використання» земельних та водних ресурсів становило важливу частину економічного життя держави.

Більше того, на ще глибшому рівні слід урахувати і те, що окремі екологічні питання, активно вирішувалися у практиці, а також ставали предметом правового регулювання. Наприклад, у стародавньому Китаї для боротьби з потопами та їх наслідками активно розроблялася система водовідвідних каналів. У Єгипті розвиток іригаційних систем пов'язувався з господарськими цілями. Також, як відомо, Майя на початку нашої ери зіштовхнулося зі справжньою екологічною катастрофою, викликаною, у тому числі підсічно-кочовим землеробством, яке призвело до забруднення водних ресурсів, поширення епідемій, що на тлі значної урбанізації міст спричинило катастрофічні наслідки для усієї цивілізації. Також, наприклад, арабські завойовники сучасних територій Іспанії активно досліджували клімат та біологічне різноманіття континенту й особливо занепокоювалися якістю води, що використовується у сільському господарстві [16, с. 28, 69, 87].

Таким чином, водні ресурси у зв'язку зі своїм значенням для життєдіяльності людини, а якщо бути більш точним – для безпосереднього забезпечення існування людини, у тому числі шляхом використання водних джерел у сільськогосподарському виробництві та побуті, цілком закономірно ставали предметом уваги з боку держави, що в кінцевому рахунку втілювалося в регулювання водних відносин. У зв'язку з цим досить складно стверджувати, що екологічні відносини почали складатися лише в XX століття або декількома століттями раніше. Екологічні норми, рівно як і екологічні відносини, почали закладатися практично одночасно з виникненням людства, зокрема спочатку на рівні табу та релігії, а згодом – на рівні прагматичного розрахунку у ході побудови систем господарювання.

Підтвердженням тому виступає і те, що навіть у сучасних мисливських племен Ітурі у Демократичній Республіці Конго близько 30% табу стосуються взаємодії з природою [16, с. 26], у тому числі з водними ресурсами.

Таким чином, екологічні норми, пов'язані з використанням та охороною водних ресурсів, почали формуватися практично одночасно з виникненням людства й продовжили розвиток вже у межах окремих напрямків. Однак при цьому все та ж природа водних ресурсів, яка визначала їх

важливість для соціуму, водночас і сприяла тому, що норми стосовно їх використання та охорони формувалися у різних галузях права, а тому мали фрагментарний і при цьому інтегративний характер.

При цьому у світлі окресленого варто погодитися з сучасними вченими, що правова система України має значною мірою автохтонний характер, оскільки, як стверджує А. Ф. Крижанівський, вітчизняний правопорядок являє собою складову частину східнослов'янської правової сім'ї, унікальність якої детермінована, зокрема соціальними, культурними, державницькими основами життєдіяльності слов'янських народів [17, с. 88–89]. Більше того, як відзначається у сучасних дослідженнях, наразі правова система України більше характеризується як система східноєвропейської правової традиції, однак при цьому вона поступово повертається в сім'ю романо-германського права [18, с. 59]. Варто урахувати у цьому сенсі радянське минуле нашого правопорядку. Тим не менше на прикладі еволюції романо-германського права можна побачити найбільш ілюстративну й водночас універсальну модель диференціації термінології різних галузей права.

У цілому ж викладене вище дає змогу окреслити основну специфіку розвитку термінів «використання» та «охорона» як у контексті водних ресурсів, так й інших благ, а також визначити специфіку розвитку усього понятійно-категоріального апарату природоресурсного права.

Зокрема, як вбачається, з початком розвитку людства почали формуватися соціальні норми, що відповідно до рівня розвитку первісного суспільства забезпечували регулювання відносини між людьми, у тому числі стосовно природних об'єктів, включаючи водні ресурси. Більше того, значною мірою такі норми стосувалися ставлення людини до сил природи й природних екосистем, що базувалося, у тому числі на релігійних віруваннях та системі господарювання. Інакше кажучи, неможливість приборкання сил природи і водночас залежність людини від природних ресурсів визначало спосіб господарювання і у зв'язку з цим характер соціальних норм. Водночас поступово з розвитком засобів виробництва змінювалися підходи до господарювання, а тому і відбувалася переоцінка соціальних норм. Деякі з них відмирили, деякі модифікувалися і також виникали і нові правила.

У такий спосіб людство стрімко йшло від натуралістичного світогляду, природно властивого йому, до позитивізму. При цьому екологічні норми завжди відігравали в цьому процесі важливу роль, зокрема переважно в контексті використання природних ресурсів. Хоча й проблеми охорони також періодично актуалізувалися внаслідок переважно негативного антропогенного впливу людини на екосистеми, прикладами чого виступає історія цивілізації Майя, загроза над якою нависла внаслідок специфіки ведення господарства у сфері використання природних ресурсів, що спричинило катастрофічні наслідки для водних екосистем й врешті решт негативно вплинуло на розвиток усієї цивілізації.

Інакше кажучи, використання водних ресурсів завжди займало важливе значення для господарської системи людства, особливо на ранніх стадіях розвитку, у той час як «охорона» мала переважно реактивний характер, оскільки була наслідком «недбалого» використання водних ресурсів. Хоча при цьому, звісно, повноцінного осмислення відповідних процесів на юридичному рівні не відбувалося в силу відносно низького (порівняно з актуальним) показника розвитку правової культури. Тому як використання, так і охорона, мали переважно «природний» характер, тобто значною мірою «інтуїтивний».

Тут же необхідно відмітити, що з переходом людства до більш високого рівня самоорганізації, яким виступило формування перших державних утворень, відповідні проблеми не зникли, держава лише переважно формалізувала існуючі норми й у такий спосіб позитивізувала правове регулювання. При цьому поділу на галузі на ранніх етапах розвитку суспільства не було, а весь масив правових та соціальних норм складав єдину амальгаму різної (у сучасному розумінні) галузевої належності, яка могла мати різну назву в контексті специфіки географії, якою, наприклад, у межах римського права виступило «*jus civile*».

Тобто перший етап формування масиву соціальних норм (важливе місце серед яких займали екологічні норми) на тлі підвищення самоорганізації суспільства призвів до виникнення держави і переходу до позитивізму. На цьому етапі юридична термінологія ще мала уніфікований та універсальний у контексті «галузей» (тобто різних напрямків) права характер.

Але цілком закономірно, що розвиток суспільних відносин, засобів виробництва, економічних систем та механізму держави сприяв розвитку різних гілок права. Саме в цій частині й виникли цілком закономірні та природні умови для диференціації термінології. Адже, наприклад, від по-

чатку єдина підстава цивільної та кримінальної відповідальності у межах *jus civile* була диференційована на два різні склади в ході розвитку нових галузей права.

У контексті екологічних та земельних відносин взагалі сталася ситуація, коли окремі аспекти їх правового регулювання у зв'язку з пануючою у суспільстві господарською та юридичною парадигмами були включені у юридичні механізми упорядкування цивільних відносин, інші – адміністративних, а треті – кримінальних. При цьому слід урахувати, що і соціально-політичні устрою держав були неоднаковими, у зв'язку з чим, наприклад, у країнах соціалістичної спрямованості, які сьогодні вже є країнами переважно пострадянського простору, з'являлися земельні кодекси, у той час як у країнах з ринковими системами економіки земельні відносини в залежності від їх аспекту регулювалися цивільним або адміністративним законодавством. Більше того, розвиток юридичної методології, посередництвом якої досліджується не лише державно-правова дійсність, проте також і правотворчість та правозастосування [19, с. 9] цілком закономірно призвів з одного боку до подальшого укорінення понятійно-категоріального апарату кожної галузі права, а з іншого – до його збагачення, тобто до інтеграції нових понять і термінів у галузь безпосередньо з практики, а не лише з джерел права.

У зв'язку з цим саме з початку фрагментації галузей почала диференціюватися й термінологія відповідних напрямків у праві як результат різного (під різним кутом зору) осмислення одних і тих самих або схожих за природою явищ та процесів. Результатом цього стало формування так званих «терміносистем» – систем правових термінів, використання яких охоплюється нормативно-правовою галуззю, інститутом або навіть конкретною правовою теорією [20, с. 20].

І з цього приводу висловлювана в юридичних дослідженнях думка, згідно з якою екологічні права громадян знайшли відображення в міжнародних документах, більшість з яких була складена в кінці XX століття [10, с. 174], є повністю обґрунтованою, ураховуючи те, що саме широко-масштабним використанням деревини та викопного палива, яке мало місце в період індустріалізації XVIII – початку XX століття [21, с. 13], людина спричинила настільки критичні деструктивні зміни в природі планети, що їх вже просто не можна ігнорувати.

І, таким чином, саме у цей період відбувається активізація еколого-правових досліджень.

Окреслене дозволяє диференціювати принаймні три глобальні стадії розвитку юридичних терміносистем, які при цьому також відображають специфіку розвитку понять «використання» та «охорона» водних ресурсів.

Першим етапом виступає формування базової юридичної терміносистеми, що охоплюється темпоральним проміжком від початку розвитку перших соціальних норм і завершується етапом диференціації галузей права.

Другий етап розпочинається з диференціацією галузей права й доходить до сьогодення. Він характеризується процесом, у тому числі наповнення універсальної юридичної термінології, що сформувалася на першому етапі, новим сенсом у рамках кожної галузі права, а також формуванням галузевих терміносистем.

Третій етап характеризує сучасний рівень і вектор розвитку юридичних терміносистем. Вже з формуванням у XIX столітті загальнотеоретичної юридичної науки [22, с. 32] стало зрозумілим, що понятійно-категоріальний апарат практично кожної галузі права є унікальним, а в частинах «перетину» галузей відповідні поняття можуть не співпадати. Тобто навіть сама загальноюридична наука значною мірою є спробою хоча б на теоретичному рівні осмислити зв'язки між галузями правами, у тому числі в розрізі понятійно-категоріального апарату.

Для цього ж етапу характерне й так зване «наближення» галузей права одна до одної [1, с. 75]. Інакше кажучи, якщо з початком диференціації галузей кожна з них заглиблювалася саме у себе, тобто збільшувала свою «глибину», що, своєю чергою створювало «сірі зони» [1, с. 75] між галузями, а також можна сказати «взаємовиключну колізійність» у регулюванні певних відносин, тобто їх неврегулювання чи лише поверхневе врегулювання («сірі зони») або ж неврегульованість відповідних відносин нормами однієї галузі у зв'язку з їх регулюванням нормами іншої галузі («взаємовиключна колізійність»), то у сучасних умовах відносини між тими самими особами одночасно регулюються нормами різних галузей права. Наприклад, відносини з передачі водних об'єктів у користування регулюються одночасно адміністративно-правовими нормами в частині повноважень суб'єкта публічної адміністрації щодо такої передачі й порядку прийняття відповідних рішень, а також положеннями цивільного права в частині оформлення відповідних відносин, здійснення плати за користування тощо.

Також, наприклад, забруднення водних об'єктів може спричинити притягнення відповідної особи до адміністративної або кримінальної відповідальності (що у сутності є взаємовиключними видами юридичної відповідальності), а також окремо до цивільно-правової відповідальності, що пояснюється різною спрямованістю публічно-правової (адміністративної та кримінальної), а також приватно-правової (цивільно-правової) відповідальності. Однак при цьому сама можливість притягнення до такої відповідальності за конкретні діяння водночас спричиняє охоронний ефект.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи викладене вище, необхідно констатувати, що можливе відмінне розуміння «використання» та «охорони» водних ресурсів у межах зокрема цивільного, адміністративного, кримінального права, порівняно з тим, що характерне природоресурсному праву, є закономірним результатом розвитку галузей права, одним з проявів чого виступає у тому числі формування галузевих терміносистем, елементи яких можуть мати «спеціальний» характер і відрізнятися за значенням від аналогічних компонентів лексичних систем інших галузей права.

Водночас у сучасних умовах, які характеризуються максимальним наближенням галузей права між собою, окреслена ситуація створює передумови для різночитань, а тому і для виникнення юридичних спорів. Крім того, такий стан речей може знижувати ефективність практики правозастосування, гальмуючи формування уніфікованих методів вирішення конкретних практичних кейсів. Також диференціація термінології у різних галузях права, за якої одними термінами позначають зовсім різні за природою або хоча і схожі, проте відмінні за сутністю юридичні явища та процеси, перешкоджає ефективному формуванню комплексних механізмів правового регулювання відповідних відносин.

Ураховуючи зазначене, вважаємо, що важливим напрямком розвитку природоресурсного права, як і інших галузей права, повинен виступити розвиток термінології, зокрема в частині її уніфікації та універсалізації задля уникнення різночитань, підвищення ефективності практики правозастосування, а також правового регулювання відповідних відносин. Термінологічне словосполучення «використання та охорона водних ресурсів», як і окремо терміни «використання» та «охорона», не становлять у цьому сенсі виключення, а тому також підлягають осмисленню у ключі гармонізації у межах понятійно-категоріального апарату права у цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гаврилюк О.О. Проблема сучасних теоретичних та господарсько-правових підходів до розуміння ефективності права і правового регулювання. *Актуальні проблеми держави і права*. Одеса, 2025. № 105. С. 67–78.
2. Mostacci E. Law, Liberties, and their Relationships: The Development of a Controversial Issue from the U.S. Bill of Rights to the EU Charter of Fundamental Rights. *The Turkish Yearbook of International Relations*. 2015. Vol. 46. P. 47–89.
3. Клещенко Н.О. Уніфікація юридичної термінології як крок до упорядкування законодавства. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 4. С. 38–41.
4. Краснова М.В., Краснова Ю.А. Екологічне право України: загальна частина: підручник. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2021. 190 с.
5. Екологічне право: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А.П. Гетьмана. Харків: Право, 2013. 432 с.
6. Гетьман А.П. Доктрина екологічного права та законодавства України: монографія. Харків: ТОВ «Оберіг», 2019. 336 с.
7. Спесівцев Д.С., Демчук А.М. «Охорона» і «захист» суб'єктивних цивільних прав: проблеми співвідношення понять. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2023. Том 34 (73). № 3. С. 25–32.
8. Гетьман А.П. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля. *Право України*. 2011. № 2. С. 11–19.
9. Гетьман А. Доктрина науки екологічного права: генеза теоретичних досліджень еколого-правових проблем у XX ст. *Право України*. 2014. № 12. С. 143–154.
10. Кондур Е. Поняття та історія становлення екологічних прав і обов'язків людини і громадянина. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2011. Вип. 17. С. 174–177.

11. Харитонов Є.О. Приватне право у Стародавньому Римі як прототип сучасного інтегративного права. Римське право як підґрунтя сучасного права Європи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Одеса, 27 трав. 2016 р.). Одеса: Фенікс, 2016. С. 4–6.
12. Васильєв В. Еволюція правових засобів саморегулювання майнових цивільних відносин. *Юридичний вісник*. 2019. № 4. С. 142–148.
13. Шинкарьова Є.В. Зобов'язання, нерозривно пов'язані з особою боржника або кредитора за цивільним законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2021. 217 с.
14. Стеценко Н.С. Виникнення земельних законів у країнах західної Європи у найдавніший період. *Форум права*: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 4. С. 238–246. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_4_39 (дата звернення: 20.06.2025).
15. Мешкова-Клименко Н. Централізоване питне водопостачання: історія, сучасний стан, перспективи розвитку. *Світогляд*. 2009. № 4. С. 66–68.
16. Хом'як І. В. Історія екології: навч. посіб. Житомир: Вид-во ЖДУ імені Івана Франка, 2023. 310 с.
17. Крижанівський А.Ф. Сучасний правопорядок: доктринальне і прикладне бачення у вітчизняній юриспруденції. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2008. Т. VII. С. 83–93.
18. Порівняльне правознавство: підручник / С.П. Погребняк та ін.; за заг. ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2012. 272 с.
19. Тополь Ю. Деякі проблеми методології сучасної юридичної науки. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2002. № 1. С. 8–12.
20. Рабінович П.М. Правнича мова: основні складники (загальнотеоретична характеристика). *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 1 (88). С. 17–29.
21. Oliver C. Sustainable Forestry. What is it? Do we achieve it? *Journal of Forestry*. 2003. P. 8–14.
22. Кучеренко Д.С. Правничі поняття і термінологія у методології юридичної науки. *Вісник запорізького національного університету. Серія Юридичні науки*. 2017. № 2. С. 30–38.

УДК 342.951:35.078.3:349.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.6>

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОГО ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Лагойда Т.В.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права
Хмельницького національного університету
ORCID: 0000-0001-6593-7564
e-mail: tanja.marple@gmail.com*

Лагойда Т.В. Окремі проблеми реалізації функції екологічного інформаційного забезпечення в умовах воєнного стану.

У статті аналізується екологічне інформаційне забезпечення в Україні і його особливості в умовах війни. Підкреслюється важливість даного правового явища для належного гарантування екологічної безпеки і підвищений запит суспільства на об'єктивну і повну інформацію про стан навколишнього природного середовища у час, коли на території нашої держави ведуться активні бойові дії.

Констатується, що головним зобов'язаним суб'єктом по забезпеченню доступу до екологічної інформації є держава. Однією із форм реалізації даної функції є підготовка центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, і подання на розгляд Верховної Ради України щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні, а після її розгляду Верховною Радою України – опублікування окремих виданням та розміщення в системі Інтернет. Досліджено стан реалізації даної функції та зміни в її нормативно-правовому врегулюванні, а також правомірність призупинення обов'язку Міндовкілля готувати Доповідь в період воєнного стану. Зокрема, піддається аналізу Постанова Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2024 р. про врегулювання порядку підготовки щорічної Національної доповіді про стан довкілля. Робиться висновок, що вона є значно конкретнішою та детальнішою за попередню.

Висвітлено питання можливості обмеження в умовах воєнного чи надзвичайного стану конституційних прав і свобод людини і громадянина загалом та права на отримання екологічної інформації зокрема. Констатується, що процес запровадження таких обмежень в Україні чітко і детально врегульований низкою нормативно-правових актів, які не передбачають на даний момент обмежень на активний та пасивний доступ до інформації про стан довкілля, предметів побуту та продуктів харчування. Тому робиться висновок, що призупинення обов'язку Міндовкілля готувати Національну доповідь про стан довкілля в Україні під час воєнного стану не має під собою правових підстав.

Ключові слова: екологічне інформаційне забезпечення, екологічна інформація, екологічна безпека, право на екологічну інформацію, пасивний доступ до екологічної інформації, екологічна функція держави, інформаційна функція держави, Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні, воєнний стан, обмеження конституційних прав.

Lahoida T.V. Certain problems of implementing the function of environmental information support in conditions of martial law.

The article analyzes environmental information support in Ukraine and its features in conditions of war. The importance of this legal phenomenon for proper guarantee of environmental safety and the increased demand of society for objective and complete information about the state of the environment at a time when active hostilities are underway on the territory of our state are emphasized.

It is stated that the main obliged entity to ensure access to environmental information is the state. One of the forms of implementation of this function is the preparation by the central executive body

implementing the state policy in the field of environmental protection and submission for consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine of the annual National Report on the State of the Environment in Ukraine, and after its consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine – publication in separate publications and placement on the Internet. The state of implementation of this function and changes in its regulatory and legal regulation are investigated, as well as the legality of suspending the obligation of the Ministry of Environment to prepare the Report during martial law. In particular, the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 9, 2024 on regulating the procedure for preparing the annual National Report on the State of the Environment is analyzed. It is concluded that it is much more specific and detailed than the previous one.

The issue of the possibility of restricting the constitutional rights and freedoms of a person and a citizen in general and the right to receive environmental information in particular under martial law or a state of emergency is highlighted. It is stated that the process of introducing such restrictions in Ukraine is clearly and in detail regulated by a number of regulatory legal acts that do not currently provide for restrictions on active and passive access to information on the state of the environment, household items and food products. Therefore, it is concluded that the suspension of the Ministry of Environment's obligation to prepare the National Report on the State of the Environment in Ukraine during martial law has no legal basis.

Key words: environmental information provision, environmental information, environmental safety, right to environmental information, passive access to environmental information, environmental function of the state, information function of the state, National Report on the State of the Environment in Ukraine, martial law, restrictions on constitutional rights.

Постановка проблеми. Екологічне інформаційне забезпечення є поліфункціональною правовою категорією, що має міжгалузевий характер. Перш за все, це важлива функція управління в галузі екології. Також екологічне інформаційне забезпечення є одним із способів реалізації права на доступ до екологічної інформації, яке закріплене на найвищому конституційному рівні, в ст. 50 Конституції України [1], та конкретизоване в галузевому законодавстві. До того ж ця діяльність направлена на реалізацію як екологічної, так й інформаційної функції держави, а в кінцевому результаті прямо впливає на гарантування екологічної безпеки.

Мета дослідження: аналіз нормативно-правового регулювання та практичної реалізації функції держави по забезпеченню належного доступу до екологічної інформації в умовах воєнного стану. Фокус уваги зосереджено на обов'язку Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України по підготовці щорічної Національної доповіді про стан довкілля в Україні.

Стан опрацювання проблематики. Питання доступу до екологічної інформації завжди були в центрі уваги корифеїв українських шкіл екологічного права. Особливий науковий інтерес до нього виявляли В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, Н.Р. Кобецька, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, Е.В. Позняк, Ю.С. Шемшученко. Нами ж було свого часу здійснення дослідження юридичної природи інформаційного екологічного забезпечення [2]. Однак реалії, в яких проживає наша держава вносять зміни у всі сфери життя і охорона довкілля не є винятком. Тому питання доступу до екологічної інформації саме в умовах війни в Україні потребує контролю з боку громадськості та наукового аналізу з боку академічної спільноти.

Виклад основного матеріалу. Значення належного забезпечення екологічною інформацією в умовах війни важко переоцінити. Адже наслідками військових дій є не лише людські втрати і нищення майна, а й збитки для довкілля, що можуть викликати в тому числі різні негативні процеси в сфері забезпечення екологічної безпеки, погіршити показники якості стану навколишнього природного середовища і, в кінцевому результаті, завдати шкоду життю і здоров'ю людей. Тому прогнозовано, що в населення є підвищений інтерес до новин, повідомлень, звітів і т.д., що містять відомості з окресленої тематики.

Як і більшість функцій управління в галузі екології, екологічне інформаційне забезпечення переважно реалізовується владними інституціями. Хоча цей процес здійснюється не лише державою, адже ч. 1 ст. 25¹ Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлює, що обов'язок по забезпеченню вільного доступу населення до інформації про стан навколишнього природного середовища лежить не лише на Міністерстві захисту довкілля та природних ресурсів України, а й обласних, Київській та Севастопольській міській державних адміністраціях, а на території Автономної Республіки Крим – органі виконавчої влади Автономної Рес-

публіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях, діяльність яких може негативно вплинути або впливає на стан навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей [3]. Конкретизація даного зобов'язання наведення в цій самій статті ст. 25¹ (п. «а» ч. 2) Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Вона передбачає, що екологічне інформаційне забезпечення здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень, зокрема, шляхом, підготовки центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, і подання на розгляд Верховної Ради України щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні, а після її розгляду Верховною Радою України – опублікування окремим виданням та розміщення в системі Інтернет [3]. Реалізація саме цієї норми викликала наш науковий та практичний інтерес. Адже це одне з небагатьох повноважень по здійсненню екологічного інформаційного забезпечення, яке покладає обов'язки на конкретного суб'єкта (пряма вказівка на зобов'язаного суб'єкта ще міститься в п. «б» ч. 2 ст. 25¹ Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища») [3].

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» було доповнено ст. 25¹ у 2002 році задля виконання взятих на себе Україною зобов'язань у зв'язку з ратифікацією Законом України від 6 липня 1999 р. Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 26 червня 1998 р. [4]

Отже, вищезгадані Національні доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні повинні були готуватися профільним Міністерством щороку, починаючи з 2003 року. Звертаємось до офіційного сайту Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. Його аналіз дає можливість зробити висновок, що такі доповіді почали готуватися аж з 2009 року. Відповідні документи були підготовлені з 2009 по 2012 рік, у 2014 році, з 2017 по 2021 рік. За інші роки доповіді відсутні [5]. Тобто, четвертий рік поспіль ми живемо, не маючи узагальненої доступної інформації про стан навколишнього природного середовища в нашій країні, а держава в особі компетентного органу не здійснює систематизацію наявної інформації про актуальний стан довкілля. І, на жаль, для цього є правова підстава, що має сумнівну юридичну силу. 9 серпня 2022 року урядом було внесені зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 7 лютого 1992 р., згідно яких у разі, коли строк для подання щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні припадає на період воєнного стану, Доповідь готується за весь період її неподання та подається протягом трьох місяців після припинення чи скасування воєнного стану [6]. У зв'язку із цим звертаємось до припису ст. 8 Закону України «Про державну таємницю», відповідно до якого до державної таємниці не відноситься інформація про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, про вплив товару (роботи, послуги) на життя та здоров'я людини; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян; про факти порушень прав і свобод людини і громадянина та ін. [7] Винятки закріплені у вищезгаданій статті і дають виключний перелік інформації, що становить державну таємницю. Відносно воєнного стану особливе значення мають п.п. 1 та 2 ч. 1 ст. 8 [7], однак дана норма є застосовною і в мирний час.

9 квітня 2024 р. уряд приймає своєю постановою Порядок підготовки щорічної Національної доповіді про стан довкілля в Україні, плануючи замінити нею аналогічний попередній документ [8]. Щоправда нова постанова набере чинності лише через шість місяців з дня скасування чи припинення воєнного стану. Нею, зокрема, передбачено, що Міндовкілля забезпечує аналіз, узагальнення отриманих інформаційно-аналітичних матеріалів за такими розділами: атмосферне повітря; зміна клімату; водні ресурси; збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, розвиток природоохоронних територій; земельні ресурси та ґрунти; надра; відходи; екологічна безпека; промисловість та її вплив на довкілля; сільське господарство та його вплив на довкілля; енергетика та її вплив на довкілля; транспорт та його вплив на довкілля; стале споживання та виробництво; державне управління у сфері охорони навколишнього природного середовища. Далі Міндовкілля подає Національну доповідь на розгляд Верховної Ради України до 20 грудня року, що настає за звітним. За результатами розгляду Національної доповіді Верховна Рада України надсилає Міндовкіллю рішення щодо результатів її розгляду. Після цього Міністерство невідкладно, але не пізніше ніж протягом п'яти робочих днів з дня отримання рішення Верховної Ради

України щодо результатів розгляду Національної доповіді, оприлюднює її на своєму офіційному веб-сайті та на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних [8].

Отже, нова Постанова про врегулювання порядку підготовки щорічної Національної доповіді про стан довкілля в Україні є значно конкретнішою та детальнішою за попередню, але залишається без відповіді питання про причини відкладення набрання нею чинності та загалом про причини появи нормативної заборони узагальнювати та поширювати інформацію про стан довкілля України під час війни.

Вважаємо, що така ситуація є порушенням ст. 50 Конституції України, що гарантує серед іншого й право на екологічну інформацію. Адже в зміст цього права входить і можливість пасивного отримання інформації в тому числі й через ознайомлення із Національною доповіддю про стан навколишнього природного середовища в Україні.

Вищезгадані зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 7 лютого 1992 р. пов'язують призупинення обов'язку Міндовкілля готувати Доповідь з періодом воєнного стану [6]. В ст. 64 Основного Закону нашої держави передбачена можливість обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного чи надзвичайного стану. І в переліку статей, що закріплюють права, які не можуть бути обмежені в цей період немає ст. 50 Конституції України [1].

Можливість державам не виконувати у виняткових випадках взяті на себе зобов'язання по гарантуванню та захисту прав і свобод людини та призупиняти дію відповідного національного законодавства надано й міжнародним правом. Підставою такого рішення має бути потреба втримання рівноваги між інтересами суспільства та особи. Однак до обмеження прав за надзвичайного або воєнного стану висувуються посилені вимоги, які нормативно закріплені в національному законодавстві.

Для недопущення зловживання даним повноваженням з боку держави процес запровадження таких обмежень в Україні чітко і детально врегульований низкою нормативно-правових актів. Серед них, окрім Конституції України слід, перш за все, згадати Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [9] та Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [10]. Останній передбачає, що воєнним станом є особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [10].

На виконання вимог ст. 92 Конституції України та ст. ст. 5, 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» 24 лютого 2022 р. указом Президента України № 64/2022 з 05 год. 30 хв. на території України було введено воєнний стан на строк 30 діб, правовий режим якого неодноразово продовжувався і на момент здійснення нами даного дослідження триває. В п. 3 згаданого нормативно-правового акту передбачено, що тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53 Конституції України в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [10]. Вищенаведений перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану є вичерпним і в ньому немає ст. 50 Основного Закону України. Отже, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право на екологічну інформацію та право на відшкодування екологічної шкоди піз час воєнного стану, що діє зараз в Україні жодним чином не мають бути обмежені.

Серед заходів правового режиму воєнного стану, які може запроваджувати самостійно або із залученням органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування військове командування разом із військовими адміністраціями також не знаходимо тих, що стосуються екологічної інформації, окрім згадки про можливість вживання додаткових заходів щодо посилення охорони державної таємниці, до якої, як ми вже наголошували, інформація про стан довкілля не відноситься (п. 22 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про Закон України «Про правовий режим воєнного ста-

ну»). До того ж запровадження та здійснення будь-яких заходів правового режиму воєнного стану даними суб'єктами можливе лише в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану [11].

Висновки. Отже, попри нормативно закріплену Конституцією України можливість тимчасово обмежити право на екологічну інформацію в умовах воєнного часу, наразі ніким з уповноважених владних суб'єктів цього не зроблено. З огляду на вищезазначене, виникає ще більше питань щодо законності призупинення обов'язку Міндовкілля готувати Національну доповідь про стан довкілля в Україні під час воєнного стану.

На нашу думку, вага даного права саме в умовах війни підвищується, оскільки від своєчасного оприлюднення публічної екологічної інформації може залежати життя і здоров'я громадян, захист їх майна. Тому вважаємо, що апарат держави має працювати в напрямку збереження ключових демократичних цінностей навіть в складних умовах збройної агресії, примножувати їх, а не звужувати та призупиняти дію, як сталося з Національною доповіддю про стан навколишнього природного середовища в Україні. Це вкрай важливо для тієї частини населення, яка зробила вибір залишитися жити у воюючій державі і щодня піддається безлічі ризиків для своєї життєдіяльності і власності. До того ж, соціальна цінність екологічної інформації полягає також у можливості за допомогою неї здійснювати громадський контроль за діяльністю державних інституцій у сфері охорони довкілля.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Грушкевич Т.В. Інформаційно-правове забезпечення конституційних екологічних прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2012. 22 с.
3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
4. Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 26 червня 1998 р. *Офіційний вісник України*. 2010. №33. Ст. 1191.
5. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. Національні доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні. URL: <https://mepr.gov.ua/diyalnist/napryamky/ekologichnyj-monitoring/natsionalni-dopovidi-pro-stand-navkolyshnogo-prirodno-go-seredovyshha-v-ukrayini>.
6. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 7 лютого 1992 р. № 61: постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2022 р. № 883. *Офіційний вісник України*. 2022. № 65. Ст. 3920.
7. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.
8. Порядок підготовки щорічної Національної доповіді про стан довкілля в Україні: постанова Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2024 р. № 400. *Офіційний вісник України*. 2024. № 36. Ст. 2269.
9. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23. Ст. 176.
10. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
11. Про введення воєнного стану в Україні: указ Президента України від 24 лютого 2022 р. *Офіційний вісник України*. 2022. №46. Ст. 2497.

УДК 349.42

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.7>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ ВЕДЕННЯ ОРГАНІЧНОГО ЗЕМЛЕРОБСТВА

Мельник Н.О.,
*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Мельник Н.О. Організаційно-правові питання використання та охорони земель для ведення органічного землеробства.

Статтю присвячено аналізу організаційно-правових питань використання та охорони земель для органічного землеробства в умовах воєнного стану в Україні. Актуальність проблеми зумовлена необхідністю впровадження сталих, екологічно орієнтованих моделей сільськогосподарського виробництва, однією з яких виступає органічне землеробство, у відповідь на глобальні виклики, пов'язані зі зміною клімату, виснаженням природних ресурсів та продовольчими кризами. Підкреслено, що чинне законодавство не містить спеціальних норм щодо врегулювання землекористування в органічному виробництві, що ускладнює сертифікацію, використання, охорону і відновлення органічних угідь. Акцентовано увагу на негативному впливі війни, зокрема, виведенні земель з обробітку внаслідок окупації, мінування, забруднення ґрунтів; знищення інфраструктури, багаторічних насаджень, матеріально-технічної бази; порушення логістичних шляхів та підтоплення органічних земель через підлив Каховської ГЕС.

Запропоновано шляхи вдосконалення правового регулювання: запровадження особливо-го статусу органічних земель та заборони їх вилучення для несільськогосподарських потреб (окрім виключних випадків, пов'язаних із національною безпекою), відновлення механізму компенсації втрат сільськогосподарського виробництва, розвиток систем меліорації, запровадження податкових пільг та інших засобів державної підтримки для суб'єктів органічного землеробства. Відзначено позитивні кроки Уряду щодо ухвалення Порядку використання коштів на компенсацію витрат за гуманітарне розмінування земель, відповідно до якого право на компенсацію витрат на гуманітарне розмінування земель отримали й суб'єкти органічного землеробства.

Зроблено висновок, що для ефективного розвитку органічного сектору у повоєнний період необхідне комплексне оновлення земельного та аграрного законодавства з урахуванням специфіки органічного виробництва та воєнних викликів. Це дозволить забезпечити збереження та відновлення родючості ґрунтів, розширити площі органічних угідь і сприятиме досягненню цілей сталого розвитку та євроінтеграційних зобов'язань України.

Ключові слова: землі сільськогосподарського призначення, земельні відносини, органічне землеробство, органічне сільськогосподарське виробництво, охорона земель, сталий розвиток.

Melnyk N.O. Organisational and legal issues of land use and protection for organic farming.

The article is devoted to the analysis of organisational and legal issues of land use and protection for organic farming under martial law in Ukraine. The relevance of the issue is determined by the need to introduce sustainable, environmentally oriented models of agricultural production, one of which is organic farming, in response to global challenges related to climate change, depletion of natural resources and food crises. It is emphasised that the current legislation does not contain specific provisions regulating land use in organic production, which complicates the certification, use, protection and restoration of organic land. Attention was drawn to the negative impact of the war, in particular, the withdrawal of land from cultivation as a result of occupation, mining, soil contamination, destruction of infrastructure, perennial plantings, material and technical base, disruption of logistics routes and flooding of organic land due to the destruction of the Kakhovka Hydroelectric Power Plant.

Ways to improve legal regulation were proposed: introducing a special status for organic land and prohibiting its removal for non-agricultural purposes (except in exceptional cases related to national security), restoring the mechanism for compensating for losses in agricultural production, developing land reclamation systems, introducing tax incentives and other means of state support for organic farming entities. Positive steps taken by the Government regarding the adoption of the Procedure for the use of funds to compensate for the costs of humanitarian demining of land were noted, according to which organic farming entities also received the right to compensation for the costs of humanitarian demining of land.

It was concluded that for the effective development of the organic sector in the post-war period, a comprehensive update of land and agricultural legislation is necessary, taking into account the specifics of organic production and military challenges. This will ensure the preservation and restoration of soil fertility, expand the area of organic farmland, and contribute to the achievement of sustainable development goals and Ukraine's European integration commitments.

Key words: agricultural land, land relations, organic farming, organic agricultural production, land protection, sustainable development.

Постановка проблеми. Необхідність подолання глобальних викликів, що постали перед людством й пов'язані зі зміною клімату, виснаженням природних ресурсів, продовольчими кризами, все більше актуалізує питання впровадження сталих, кліматично орієнтованих моделей сільсько-господарського виробництва, зокрема, органічного землеробства. Органічне землеробство як альтернативна форма аграрного виробництва передбачає відмову від використання хімічно синтезованих добрив і пестицидів, орієнтуючись на екологічно безпечні технології обробки та живлення ґрунту. Одним із ключових чинників ефективного ведення органічного землеробства виступає належне правове регулювання й організаційне забезпечення використання, охорони і відновлення земель сільськогосподарського призначення.

Незважаючи на наявність Закону України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції», правове регулювання землекористування саме для цілей органічного землеробства залишається недостатньо ефективним й не знайшло свого відображення ні в окремому розділі вказаного Закону, ні в Земельному кодексі України, ні в інших актах земельного законодавства.

На даний час актуальними залишаються проблеми визначення придатності земель для ведення органічного землеробства, їх сертифікації, формування та ведення реєстрів органічних земель, правового режиму їх використання, здійснення контролю за таким використанням, охорони та відновлення органічних земель та ін. Ще більшої гостроти вказані питання набувають в умовах воєнного стану, адже чималі площі земель вилучено з органічного обробітку через тимчасову окупацію територій нашої держави, ведення активних бойових дій, засмічення, забруднення, замінування тощо.

У зв'язку з цим постає потреба у науковому аналізі чинної нормативно-правової бази, виявленні прогалин та колізій, а також у формуванні пропозицій щодо удосконалення організаційно-правового механізму використання та охорони земель для ведення органічного землеробства. Це дозволить підвищити ефективність правового регулювання й сприятиме розвитку органічного сектору та сталому землекористуванню у сільському господарстві.

Стан опрацювання проблематики. Теоретико-правовим питанням ведення і розвитку органічного землеробства присвячено праці О.В. Гафурової, В.І. Гордєєва, Х.А. Григор'євої, В.М. Єрмоленка, Н.В. Кравець, П.Ф. Кулинич, Т.В. Курман, В.О. Мельник, В.В. Носіка, В.В. Панченко, Д.С. Піддубної, С.М. Романко, А.М. Статівки, В.Ю. Уркевича, О.М. Туєвої, Р.А. Цилюрик, М.В. Шульги та ін. Проте, переважна більшість цих робіт не враховує сучасних викликів і загроз у сфері використання та охорони земель в умовах воєнного стану. Отже, вказані питання на даний час залишаються недостатньо дослідженими земельно-правовою наукою, що робить їх дослідження вкрай актуальним.

Метою даної статті є аналіз організаційно-правових питань використання та охорони земель для ведення органічного землеробства в сучасних умовах воєнного стану, а також формулювання на його основі висновків і пропозицій, спрямованих на вдосконалення чинного земельного та аграрного законодавства у зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу. Необхідність впровадження концепції сталого розвитку в усі сфери життєдіяльності людини, в тому числі і в сільське господарство, протягом останніх десяти-

тиліть значно актуалізувало розвиток органічного землеробства як в світі. Так, у 2024 р. Глобальний ринок органічного землеробства досягнув 171,5 млрд. дол. США і, за прогнозами, до 2032 р. збільшиться до 287,3 млрд. дол. США, маючи середньорічний темп зростання (CAGR) 6,7% протягом 2025-2032 р.р. [1].

Євроінтеграційні прагнення України зумовлюють необхідність розвитку органічного сектору, адже збільшення частки органічного землеробства, зменшення використання пестицидів і агрохімікатів проголошено серед цілей Європейського Зеленого курсу (the European Green Deal) і визначено однією із сфер співробітництва у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій відповідно до ст. 404 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої [2].

Як слушно зазначає Т.В. Курман, виробництво органічної сільськогосподарської продукції виступає одним із безумовних сучасних світових трендів й являє собою форму практичної реалізації політики сталого розвитку сільськогосподарського виробництва і агросфери в цілому, оскільки передбачає поєднання економічного зростання, екологічної спрямованості та соціального ефекту як взаємозалежних і корелюючих елементів стратегічного розвитку держави й одночасно гарантує населенню високу якість продовольства як важливої складової продовольчої безпеки [3, с. 153].

При цьому вкрай важливим чинником є наявність придатних для ведення органічного виробництва земель, відповідність їх стану вимогам органічного законодавства і органів сертифікації, розташування у відповідних зонах. В основу органічного землеробства покладено принцип: «Від здорових ґрунтів – до здорової рослини, тварини й людини» [4, с. 72].

На сьогодні стан ґрунтового покриву земель сільськогосподарського призначення в Україні можна визнати катастрофічним, на чому акцентують увагу і в спеціальній літературі [5, с. 367]. Серед причин такого стану як довоєнні чинники (використання інтенсивних агротехнологій, необґрунтоване і надмірне внесення хімічних добрив і засобів захисту рослин, порушення системи сівозмін, недотримання технологій обробітку ґрунту), так і чинники воєнного стану (мінування земель, засмічення і забруднення внаслідок вибухів і обстрілів, будівництво фортифікацій ін.). Як наслідок – зниження родючості ґрунтів, виснаження гумусового горизонту, потрапляння хімікатів до ґрунту, інтенсифікація деградаційних процесів (дегуміфікації, підкислення, вітрової і водної ерозії, переущільнення тощо). За даними Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (FAO), станом на 2023 р. забрудненими вибухонебезпечними предметами у Херсонській області було 95% сільськогосподарських угідь малих сільгоспвиробників, у Харківській і Миколаївській областях – 21%, Донецькій і Чернігівській – 14% та ін. [6, с. 30].

Колосальної шкоди органічному сектору завдано й підривом Каховської ГЕС, оскільки значна частина органічних угідь було розташовано у Запорізькій та Херсонській областях й внаслідок підриву вони опинилися затопленими, забрудненими внаслідок потрапляння у воду хімічних та інших небезпечних речовин, засміченими тощо.

Перелічене чинить вкрай негативний вплив на ведення органічного землеробства. По-перше, з органічного обробітку вилучаються значні площі придатних сільгоспугідь; по-друге, з'являються негативні чинники об'єктивного характеру («кислотні дощі», забруднена води та ін.), що потрапляють на органічні земельні ділянки. За таких умов органічному виробнику вкрай складно забезпечити дотримання вимог органічного законодавства та органів сертифікації, а в окремих регіонах і випадках – взагалі неможливо, про що слушно зазначається у спеціальній літературі [4, с. 74].

На сьогодні потребує удосконалення законодавство з охорони земель, відновлення природної родючості ґрунтів, розвитку меліорації, землевпорядкування, відновлення ґрунтозахисних систем тощо. Затримка системного і комплексного урегулювання зазначених проблем провокуватиме подальший хаос в реалізації аграрної політики [7, с. 13]. Вказане повною мірою поширюється і на сферу ведення органічного землеробства.

Тож на даний час окремою проблемою постають питання охорони земель для ведення органічного землеробства. Землі, які використовуються або є придатними для використання в органічному землеробстві, мають підлягати особливій охороні. На нашу думку, такі землі не повинні вилучатися (викуповуватися) для несільськогосподарських земель. Лише у виключних випадках вилучення цих земель можливе за умови дотримання процедури, визначеної законом [8, с. 172].

Зокрема, таким виключним випадком слід розглядати вилучення таких земель в умовах воєнного стану в цілях забезпечення національних інтересів й оборони держави.

Особливий характер правового статусу цих земель вимагає й вирішення проблем відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва. Стаття 207 Земельного кодексу України раніше закріплювала механізм відшкодування таких втрат. Однак, Законом України від 19 жовтня 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» було виключено положення щодо сільськогосподарських втрат, й залишено лише втрати лісгосподарського виробництва. Як наслідок, на підставі постанови КМУ від 9 червня 2023 р. [9] втратив чинність Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню, затверджений постановою КМУ від 17 листопада 1997 р. [10]. Отже, на даний час законодавче підґрунтя визначення розміру й особливостей відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва відсутнє, що є суттєвою прогалиною в питанні повоєнного відновлення аграрного сектору й забезпеченні розвитку органічного землеробства. З урахуванням викладеного, механізм компенсації втрат сільськогосподарського виробництва потребує відновлення й належного законодавчого закріплення.

Що стосується оцінки придатності земель для ведення органічного землеробства, слід зазначити, що в процесі проходження сертифікації відповідно до п. 2⁻² Порядку (детальних правил) органічного виробництва та обігу органічної продукції, затвердженого постановою КМУ від 23 жовтня 2019 р. [11] оператор до загального опису додає: для сільськогосподарських угідь та місць збирання органічних об'єктів рослинного світу – за наявності дати припинення використання на відповідних земельних ділянках інших речовин, ніж зазначені в Переліку речовин (інгредієнтів, компонентів), що дозволяється використовувати у процесі органічного виробництва та які дозволені до використання у гранично допустимих кількостях, затвердженому наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 09.06.2020 р.

На етапі інспектування господарств значна увага приділяється земельним угіддям й визначенню їх придатності для ведення органічного землеробства. Так, під час інспекції проводиться попередній огляд і здійснюється опис господарства інспектором, зокрема визначаються план господарських будівель і земель, фіксується інформація щодо загальної площі земель, використовуваних дозволених органічних добрив; перевіряється книга ведення історії полів; пишеться звіт про технології вирощування кожної культури; вибірково перевіряються бухгалтерські документи, здійснюється відбір зразків тощо [12].

В умовах воєнного стану особливої актуальності набувають і питання державної підтримки виробників органічної сільськогосподарської продукції, зокрема, щодо використання ними земель. Слушною видається пропозиція Д.С. Піддубної щодо доцільності запровадження такого засобу державної підтримки органічних виробників, як звільнення від сплати мінімального податкового зобов'язання на певний термін, доки відновиться стан земельних ресурсів, на територіях, які зазнали забруднення внаслідок ведення бойових дій. Контроль стану природних ресурсів в такому разі має здійснювати відповідний державний орган [13, с. 218]. Позитивним кроком, спрямованим на захист прав суб'єктів органічного землеробства, слід визнати прийняття Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення компенсації витрат за гуманітарне розмінування земель сільськогосподарського призначення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 березня 2024 р. № 284 [14]. Вказаною постановою право на отримання такої компенсації отримали й суб'єкти органічного виробництва, що відповідають наступним ознакам: є сільськогосподарськими товаровиробниками – юридичними особами незалежно від організаційно-правової форми або фізичними особами-підприємцями, які виробляють товарну сільськогосподарську продукцію на земельних ділянках, що перебувають у їх власності, та/або на орендованих ними земельних ділянках сільськогосподарського призначення.

Законодавець зробив певні кроки на шляху вдосконалення правового регулювання відносин у сфері ведення органічного землеробства вже під час війни. Так, Перехідні положення спеціального Закону «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» зазнали змін внаслідок прийняття Закону України від 12 липня 2022 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо безперебійного виробництва та постачання сільськогосподарської продукції під час воєнного стану» [15], що стосуються маркування орга-

нічної продукції, державної підтримки органічних товаровиробників та можливості скорочення тривалості перехідного періоду. Однак, на жаль, жодних змін і доповнень щодо регламентації земельних відносин при веденні органічного землеробства внесено не було.

Висновки. Проведений аналіз організаційно-правових питань використання та охорони земель для ведення органічного землеробства в сучасних умовах воєнного стану дозволяє констатувати брак належного правового регулювання в досліджуваній сфері. По-перше, ні органічне законодавство України, ні земельне, на жаль, не містять спеціальних правових норм, спрямованих на врегулювання відносин з використання, охорони й відновлення земель для ведення органічного землеробства. На нашу думку, вказані відносини мають бути врегульовано чинним земельним законодавством шляхом внесення до ЗКУ і спеціальних земельних законів окремих норм і розділів, присвячених особливостям використання, охорони і відновлення таких земель. По-друге, переважну більшість вказаних нормативно-правових актів прийнято у довоєнний період, отже, вони не адаптовані до викликів і загроз, що постали перед суб'єктами органічного землеробства в умовах воєнного стану, зокрема у сфері земельних відносин. По-третє, вказані вище окремі, фрагментарні заходи не здатні забезпечити ефективне правове регулювання відносин у сфері використання та охорони земель для ведення органічного землеробства й гарантувати захист прав його суб'єктів.

Україна має значний потенціал для розвитку органічного землеробства, особливо у повоєнний період. Проте, реалізація вказаного потенціалу вимагає якісного оновлення й удосконалення чинного законодавства у сфері використання, охорони та повоєнного відновлення земель для ведення органічного землеробства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Органічне землеробство досягне 287,3 мільярда доларів. AGRI RADAR NEWS. Фермерство. 29 черв. 2025 р. URL: <https://agriradar.news/%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B5-%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%BB%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%B1%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE/8611>.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ратифіковано Законом № 1678-VII від 16.09.2014 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
3. Курман Т.В. Проблеми законодавчого забезпечення виробництва органічної продукції тваринництва. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 12. С. 153–157. URL: <http://rgp-journal.kiev.ua/archive/2018/12/29.pdf>.
4. Курман Т.В. Виробництво органічної сільськогосподарської продукції: сучасні виклики та проблеми законодавчого забезпечення. *Юридичний бюлетень*. 2023. № 29. С. 70–76. URL: <http://lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2023/29/8.pdf>.
5. Лісова Т.В. Деякі питання забезпечення відновлення земель в умовах розвитку ринкових відносин. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 2. С. 366–369. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/04/64.pdf>.
6. Ukraine: Impact of the war on agricultural enterprises – Findings of a nationwide survey of agricultural enterprises with land up to 250 hectares, January–February 2023. Rome. FAO. 2023. 44 р.
7. Саблук П.Т., Лузан Ю.Я. Аграрна політика та чинники її реалізації. *Економіка АПК*. 2019. № 10. С. 6–17.
8. Мельник Н.О. Деякі аспекти охорони земель для ведення органічного землеробства. *Правові засади ведення органічного землеробства: зб. матер. Міжнарод. наук.-практ. конф. (29-30 верес. 2017 р.) / за ред. М.В. Шульги*. Харків: Доміно, 2017. С. 171–173.
9. Про затвердження Порядку визначення втрат лісогосподарського виробництва: постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2023 р. № 588. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.06.2025).
10. Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню»: постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 р. № 1279. *Офіц. вісник України*. 1997. № 47. Ст. 40.

11. Порядок (детальні правила) органічного виробництва та обігу органічної продукції, затверджені постановою КМУ від 23 жовтня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970-2019-%D0%BF#Text>.
12. Органічне землеробство. Центр прикладних досліджень в енергетиці. URL: <https://www.ensave.org/organichne-zemlerobstvo>.
13. Піддубна Д.С. Органічний вектор розвитку в еколого-правовій політиці України крізь призму євроінтеграційних процесів та воєнного стану. *Еколого-правова безпека суверенної держави в умовах воєнного стану*: матер. наук.-практ. онлайн-конференції (Харків, 8 груд. 2022 р.) / за заг. ред. А.П. Гетьмана. Харків: Право, 2022. С. 215–219.
14. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення компенсації витрат за гуманітарне розмінування земель сільськогосподарського призначення: постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2024 р. № 284. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/84-2024-%D0%BF#Text>.
15. Про внесення змін до деяких законів України щодо безперебійного виробництва та постачання сільськогосподарської продукції під час воєнного стану: Закон України від 12 липня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-20#Text>.

УДК 349.42

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.8>

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АГРОПРОДОВОЛЬЧОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Михайлюк О.І.,
*аспірантка кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

Михайлюк О.І. Актуальні питання правового забезпечення агропродовольчої політики України в умовах воєнного стану.

У статті обґрунтовано, що у сучасних умовах військової агресії, де аграрному сектору було завдано величезної шкоди, особливої актуальності набуває належне правове забезпечення агропродовольчої політики держави як необхідної складової державної аграрної політики, зокрема, визначення її пріоритетів і цілей, фінансово-економічних й інституційно-функціональних засад її впровадження й реалізації тощо. Агропродовольча політика України змінюється відповідно до викликів сьогодення й з урахуванням доктринальних напрацювань, які підтвердили свою практичну цінність і спрямованість на захист права людини на продовольство (на їжу), а також з огляду на євроінтеграційні зобов'язання нашої держави. Доведено, що агропродовольча політика на сьогодні виступає обов'язковим складником державної аграрної політики, яка знаходить свою реалізацію як на національному, внутрішньому рівні, так і на регіональному та міжнародному рівнях. Метою проведення агропродовольчої політики є задоволення потреб населення у продовольстві, а промисловості – у продовольчій сировині.

Необхідність гарантування продовольчої безпеки, як складової національної безпеки, потребує відповідної правової основи, що створить необхідні інструменти й механізми агропродовольчої політики, дозволить сформулювати стратегію забезпечення продовольчої безпеки й гарантувати права громадян на продовольство тощо. При цьому особливих підходів вимагає правове регулювання агропродовольчих відносин в особливі періоди, зокрема, в умовах воєнного стану.

Авторкою здійснено аналіз законодавства у сфері агропродовольчої політики держави в умовах воєнного стану в аспекті необхідності забезпечення продовольчої безпеки, на підставі чого виділено його ознаки та проведено авторську класифікацію за предметною ознакою. Серед ознак актів законодавства у цій сфері виділено: терміновий характер їх прийняття, зумовлений необхідністю оперативного реагування на виклики воєнного часу; різну предметну спрямованість, обумовлену комплексністю відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки, й різну юридичну силу; здебільшого програмний характер вказаних актів та високу динамічність законодавства.

Ключові слова: агропродовольча політика, агросфера, аграрне законодавство, державна аграрна політика, продовольча безпека, право на продовольство.

Mykhailiuk O.I. Relevant issues of legal support of Ukraine's agri-food policy under martial law.

The article substantiates that in modern conditions of military aggression, where enormous damage has been caused to the agricultural sector, proper legal support for the state's agri-food policy as a necessary component of the state agrarian policy becomes particularly relevant, in particular, determination of its priorities and objectives, financial, economic, institutional and functional principles of its implementation and realisation, etc., is of particular relevance. Ukraine's agri-food policy is changing in line with the challenges of today and with due regard for the doctrinal developments which have proved their practical value and focus on protecting the human right to food (to eat), and also with due regard for the European integration obligations of our country. It is proved that agri-food policy today is an indispensable component of the State agrarian policy, which is implemented both at the

national, domestic, regional and international levels. The goal of agri-food policy is to meet the needs of the population for food, and industry for food raw materials.

The need to guarantee food security as a component of national security requires an appropriate legal framework that will create the necessary tools and mechanisms of agri-food policy, allow for the formation of a strategy for ensuring food security and guaranteeing citizens' rights to food, etc. At the same time, legal regulation of agri-food relations in special periods, in particular, under martial law, requires special approaches.

The author analyses the legislation in the field of the State's agri-food policy under martial law in terms of the need to ensure food security, and on this basis, the author identifies its features and conducts the author's classification by subject matter. Among the features of legislative acts in this area are the following: the urgent nature of their adoption due to the need for a prompt response to wartime challenges; different subject matter focus due to the complexity of relations in the field of food security and different legal force; mostly programmatic nature of these acts and high dynamism of legislation.

Key words: agri-food policy, agrosphere, agricultural legislation, state agricultural policy, food security, right to food.

Постановка проблеми. Протягом останніх десятиріч значної актуалізації і глобалізації набула проблема подолання голоду і забезпечення продовольчої безпеки, що пов'язано зі зростанням чисельності населення нашої планети, нестачею продовольства, виснаженням природних ресурсів агросфери, зміною клімату, пандемією, збройними конфліктами та іншими чинниками. У зв'язку з цим подолання голоду було проголошено на міжнародному рівні однією з Глобальних цілей сталого розвитку на період до 2030 року відповідно до Резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 р. «Перетворення нашого світу: Порядок денний у галузі сталого розвитку на період до 2030 року» [1].

Особливої гостроти дана проблема набула в умовах запровадження військового стану через повномасштабне вторгнення РФ в Україну, внаслідок чого аграрному сектору було завдано величезної шкоди, що відбилося й на стані забезпечення продовольчої безпеки. Адже, як справедливо зазначається у спеціальній літературі, аграрний сектор України є єдиним сектором матеріального виробництва й національної економіки, що формує продовольчу безпеку держави і здатен забезпечити населення необхідними продуктами харчування і продовольчою сировиною рослинного і тваринного походження [2, с. 123]. Внаслідок ведення повномасштабної війни було порушено цілісність ланцюгів постачання сільськогосподарської продукції і харчових продуктів, заблоковано морські логістичні шляхи, знищено аграрну інфраструктуру (елеватори, зерносховища та ін.), значно ускладнилося проведення посівних кампаній, погіршилося забезпечення базових продовольчих потреб населення у найбільш постраждалих регіонах країни, зокрема, й через падіння показників економічної доступності продовольства.

За таких умов особливої актуальності набуває належне правове забезпечення агропродовольчої політики держави як необхідної складової державної аграрної політики, зокрема, визначення її пріоритетів і цілей, фінансово-економічних й інституційно-функціональних засад її впровадження й реалізації тощо. Від цього залежить стан забезпечення продовольчої безпеки не лише України, але й інших країн світу. Агропродовольча політика України змінюється відповідно до викликів сьогодення й з урахуванням доктринальних напрацювань, які підтвердили свою практичну цінність і спрямованість на захист права людини на продовольство (на їжу), а також з огляду на євроінтеграційні зобов'язання нашої держави.

Стан опрацювання. Теоретичним підґрунтям виступили праці провідних вітчизняних науковців-правників та економістів щодо теоретичних і правових засад забезпечення державної аграрної політики, серед яких: Н.О. Багай, О.В. Білінська, О.М. Бородіна, А.П. Гетьман, В.М. Єрмоленко, Т.В. Курман, О.О. Погрібний, П.Т. Саблук, О.В. Скидан, А.М. Статівка, О.М. Туєва, В.Ю. Уркевич, В.В. Юрчишин, В.З. Янчук та ін. Однак, правове регулювання агропродовольчої політики держави в умовах воєнного стану предметом окремого правового дослідження досі не було. Саме цим і зумовлюється вибір теми даної статті та її актуальність.

Метою статті є аналіз чинного законодавства у сфері забезпечення однієї з найважливіших складових державної аграрної політики, а саме агропродовольчої політики, зокрема в умовах воєнного стану, визначення його характерних ознак та проведення авторської класифікації актів аграрного законодавства у даній сфері.

Виклад основного матеріалу. Агропродовольча політика виступає однією з найважливіших складових державної аграрної політики України, адже має на меті задоволення потреб населення у продовольстві, а промисловості – у продовольчій сировині рослинного і тваринного походження. У спеціальній літературі підкреслюється, що державна аграрна політика у процесі свого формування покликана виконати декілька винятково важливих стратегічних завдань. У політичному аспекті – це забезпечення активної провідної ролі аграрного сектору економіки у становленні державності України; в економічному – серед стратегічних завдань державної аграрної політики виступає продовольче забезпечення населення України; у соціальному – це вирішення соціальних питань, забезпечення потреб суспільства й запитів кожного його члена шляхом створення максимально сприятливих умов життя [3, с. 26–28].

На думку О.В. Білінської, державна аграрна політика є пріоритетним складником національної політики України, що функціонує у сфері аграрних відносин і є комплексною системою стратегічних і тактичних принципів та заходів, спрямованих на забезпечення продовольчої безпеки держави, сприятливого інноваційно-інвестиційного клімату в аграрному секторі економіки країни і сталого розвитку сільських територій [4, с. 5].

Т.В. Курман державну аграрну політику визначає як законодавчо врегульовану, стабільну, цілеспрямовану діяльність органів державної влади, що охоплює комплекс правових, організаційно-управлінських, соціально-економічних, наукових, кадрових та інших заходів, спрямованих на забезпечення сталого розвитку агросфери й гарантування продовольчої безпеки держави. Вчена наголошує, що державна аграрна політика є комплексним, складним, багатоцільовим явищем, що характеризується певною структурою, з якої можна виокремити її елементи та рівні. Насамперед, окремим елементом досліджуваного явища слід вважати агропродовольчу політику [5, с. 100–101].

Дійсно, слід погодитися, що агропродовольча політика на сьогодні виступає обов'язковим й вкрай важливим складником державної аграрної політики, при чому знаходить свою реалізацію як на національному, внутрішньому рівні, так і на регіональному та міжнародному рівнях. Це знаходить закріплення й у чинному законодавстві. Відповідно до положень Стратегії продовольчої безпеки України на період до 2027 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 р., надійне забезпечення населення країни продовольством та збереження ресурсних можливостей для досягнення такої цілі майбутніми поколіннями має стратегічне значення, оскільки від цього залежить не лише продовольча, а і національна безпека України. В свою чергу, Указом Президента України від 7 лютого 2022 р. «Питання національних пріоритетів трансформації продовольчих систем в Україні» з урахуванням Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р., передбачено визначення національних пріоритетів трансформації продовольчих систем в Україні на період до 2030 року за такими напрямками, як здорове харчування, дружнє до довкілля сільськогосподарське виробництво, стійкість до ринкової нестабільності і доступність харчових продуктів для всіх груп населення

Відповідно до ст. 7 цього Закону України від 1 липня 2010 р. «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [6] серед основних засад внутрішньої політики в економічній сфері, в тому числі і в агропродовольчій сфері проголошено: створення умов для відродження українського села, ефективного використання земель сільськогосподарського призначення, формування конкурентоспроможного агропромислового комплексу, збільшення його експортного потенціалу, гарантування продовольчої безпеки держави, забезпечення високого рівня якості сільськогосподарської продукції та продовольства, формування прозорого ринку такої продукції та ін.

Водночас одними із головних категорій, що визначають сутність і спрямованість державної аграрної політики, виступають її стратегічні цілі. Як справедливо зауважує Н.О. Багай, цілі та пріоритети цієї політики є визначальними для змісту всіх нормативно-правових актів аграрного законодавства [7, с. 62]. Гарантування продовольчої безпеки держави визначено стратегічною ціллю державної аграрної політики України відповідно до ст. 2 Закону України від 18 жовтня 2005 р. «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» [8]. З викладеного можна дійти висновку, що основною і пріоритетною ціллю агропродовольчої політики, як складової державної аграрної політики, виступає забезпечення продовольчої безпеки й гарантування права населення на продовольство. Водночас необхідність досягнення поставлених цілей вимагає відповідної правової основи, що створить необхідні інструменти й механізми агропродовольчої

політики, дозволить сформувати стратегію забезпечення продовольчої безпеки й гарантувати права громадян на продовольство тощо.

При цьому особливих підходів вимагає правове регулювання агропродовольчих відносин в особливі періоди, зокрема, в умовах воєнного стану. Так, протягом 2022-2025 років було прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану, що є проявом формування агропродовольчої політики держави саме на етапі воєнного стану. Зокрема, мова йде про Закони України від 24 березня 2022 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» [9]; від 12 травня 2022 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо безперервного виробництва та постачання сільськогосподарської продукції під час воєнного стану» [10]; від 09 серпня 2023 р. «Про державні резерви» [11]; Укази Президента України від 7 лютого 2022 р. «Питання національних пріоритетів трансформації продовольчих систем в Україні», від 9 жовтня 2023 р. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 9 жовтня 2023 року “Про стан забезпечення продовольчої безпеки”»; розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2022 р. “Про затвердження плану заходів забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану”; від 19 серпня 2022 р. “Про схвалення Стратегії реформування системи державного матеріального резерву на період до 2025 року”; 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» та ін.

Аналіз змісту вказаних нормативно-правових актів дозволяє дійти висновку про терміновий характер їх прийняття, зумовлений необхідністю оперативного реагування на виклики воєнного часу; різну предметну спрямованість, що зумовлено комплексністю відносин у сфері здійснення сільськогосподарської діяльності і забезпечення продовольчої безпеки, і різну юридичну силу; здебільшого програмний характер вказаних актів та високу динамічність законодавства у цій сфері. Вказане навряд чи сприяє сталості правового регулювання в досліджуваній сфері.

Слід також погодитися з тезою Х.А. Григор'євої, що, виконуючи євроінтеграційні зобов'язання, Україна інтенсивно нарощує власне законодавство про харчові продукти – фактично за кілька останніх років сформовано великий масив законодавства, який не має однозначної юридичної ідентифікації [12, с. 33]. На сьогодні ЄС приділяє значну увагу гарантуванню безпечності харчових продуктів, забезпеченню сталості сільськогосподарського виробництва та його кліматичній нейтральності, що знаходить своє закріплення як в Європейському “зеленому” курсі (The European Green Deal), так і в інших актах законодавства ЄС.

Що стосується класифікації актів аграрного законодавства у сфері агропродовольчої політики та забезпечення продовольчої безпеки, то Т.В. Курман і О.М. Туєвої її проведено за наступними критеріями, як-то: юридична сила, предметна ознака, територія дії, зміст, термін дії [13, с. 28-29].

На нашу думку, акти аграрного законодавства у досліджуваній сфері можна класифікувати за предметною ознакою на наступні види: акти, спрямовані на створення умов для ведення аграрного виробництва в умовах воєнного стану; акти агропротекційного спрямування; акти у сфері функціонування й наповнення державних резервів; акти у сфері аграрної інфраструктури і логістики; акти, спрямовані на регулювання відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки, оцінювання її стану; акти у сфері харчової безпеки і гігієни тощо.

Окрім того, доцільною уявляється і класифікація законодавчих актів у сфері забезпечення агропродовольчої політики на акти програмного характеру (Стратегії, Програми тощо) та акти регуляторного характеру, спрямовані на безпосереднє врегулювання суспільних відносин у вказаній сфері.

В рамках агропродовольчої політики держави в умовах воєнного стану важливого значення набуває й співробітництво з міжнародними організаціями та зарубіжними країнами. Так, Рішенням РНБО від 9 жовтня 2023 р «Про стан забезпечення продовольчої безпеки» передбачено співпрацю із Всесвітньою продовольчою програмою ООН, зокрема, щодо отримання допомоги вразливими верствами населення, особливо тими, хто постраждав внаслідок війни і руйнування греблі Каховської ГЕС.

Суттєвого значення при формуванні агропродовольчої політики в умовах воєнного стану набуває й реалізація заходів, спрямованих на моніторинг стану продовольчої безпеки; надання державної та грантової підтримки сільськогосподарським товаровиробникам, особливо фермерським і сімейним фермерським господарствам, та виробникам харчових продуктів; надання адресної

допомоги соціально вразливим категоріям населення для гарантування їх права на їжу; контроль за цінами на продукти харчування першої необхідності; формування розгалуженої мережі зберігання резервів сировини та продовольчих ресурсів для задоволення стратегічних потреб держави та ін.

Висновки. Отже, з урахуванням викладеного, можна дійти висновку, що належне правове регулювання відносин у сфері розробки й реалізації агропродовольчої політики як найважливішого складника державної аграрної політики виступає необхідним підґрунтям для гарантування прав населення на продовольство, зокрема, в умовах воєнного стану, й забезпечення продовольчої безпеки як на національному, так і на глобальному рівні. Забезпечення стратегічного підходу до агропродовольчої політики в умовах воєнного стану знаходить свій прояв в активному накопиченні нормативно-правової бази у досліджуваній сфері. Аналіз змісту вказаних актів аграрного законодавства дозволив провести їх авторську класифікацію за предметною ознакою й визначити характерні ознаки, серед яких: терміновий характер прийняття, зумовлений необхідністю оперативного реагування на виклики воєнного часу; різна юридична сила і різна предметна спрямованість, обумовлена комплексністю відносин у сфері сільськогосподарського виробництва і забезпечення продовольчої безпеки; здебільшого програмний характер; висока динамічність законодавства у цій сфері тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Перетворення нашого світу: Порядок денний у галузі сталого розвитку на період до 2030 року: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 р. URL: http://www.sd4ua.org/wp-content/uploads/2015/02/SD_resolution_NY_2015.pdf (дата звернення: 08.06.2025).
2. Курман Т.В. Агробізнес та продовольча безпека: проблеми правового забезпечення в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 3. С. 122–126.
3. Державна аграрна політика України: проблеми правового забезпечення: моногр. / за ред. В.Ю. Уркевича та М. В. Шульги. Київ: Вид-ць О.М. Ешке, 2014. 268 с.
4. Білінська О.В. Правові засади державної аграрної політики України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2013. 20 с.
5. Курман Т.В. Сталий розвиток сільськогосподарського виробництва: проблеми правового забезпечення: монографія. Харків: Юрайт, 2018. 376 с.
6. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>.
7. Багай Н.О. Законодавче забезпечення державної аграрної політики: окремі проблеми. *Пріоритетні напрями розвитку аграрного законодавства і права в сучасних умовах*: матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 квіт. 2018 р.) / за заг. ред. А..М. Статівки. Харків: Юрайт, 2018. С. 62–65.
8. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України від 18.11.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2982-15#Text>.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Закон України від 24.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text>.
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо безперебійного виробництва та постачання сільськогосподарської продукції під час воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-20#Text>.
11. Про державні резерви: Закон України від 09 серпня 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3310-20#Text>.
12. Григор'єва Х.А. Продовольча безпека України: удосконалення законодавства в умовах воєнних, євроінтеграційних та екологічних викликів: моногр. Луцьк: Вежа-Друк, 2024. 228 с.
13. Право продовольчої безпеки: навч. посіб. / Курман Т.В., Туєва О.М. Харків: Юрайт, 2021. 92 с.

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.9>

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УТИЛІЗАЦІЇ ПОБУТОВИХ ВІДХОДІВ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Стрельник В.В.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри приватного та соціального права
Сумського національного аграрного університету
ORCID: 0000-0002-1068-8617
e-mail: viktoriastrelnyk@gmail.com*

Либань О.О.,
*здобувач вищої освіти рівня магістр
юридичного факультету
Сумського національного аграрного університету
e-mail: lyban.sasha2000@gmail.com*

Стрельник В.В., Либань О.О. Проблеми правового регулювання утилізації побутових відходів в Україні: виклики та перспективи.

Проблема поводження з побутовими відходами є однією з найбільш важливих у сучасному світі. Екологічні виклики, пов'язані зі зростанням обсягів відходів, супроводжуються значними прогалинами у правовому регулюванні поводження з ними в Україні. Особливістю правового регулювання побутових відходів є те, що переважна більшість правових приписів стосується питань забезпечення санітарного очищення й упорядкування населених пунктів. Зважаючи на прийняття низки нормативно-правових актів, чинна система управління відходами залишається фрагментарною, неузгодженою та недостатньо адаптованою до правового надбання (acquis) Європейського Союзу. Відсутність чіткого законодавчого визначення базових понять, дублювання повноважень органів влади, нерозвиненість інституту розширеної відповідальності виробника та недосконалість механізмів реалізації ієрархії управління відходами зумовлюють необхідність системного правового аналізу. Мета дослідження – визначити проблемні аспекти правового регулювання поводження з відходами в Україні, виявити суперечності та колізії чинного законодавства. У роботі використано системно-структурний та порівняльно-правовий методи, методи формально-юридичного аналізу, а також метод правової інтеграції з урахуванням євроінтеграційного вектора розвитку України.

На основі узагальнення позицій вітчизняних науковців і порівняльного аналізу законодавства України та ЄС встановлено правові колізії, виявлено відсутність єдиного підходу до територіального планування та правового регулювання ієрархії відходів. Обґрунтовано необхідність усунення фрагментарності законодавства, підвищення ролі місцевого самоврядування, посилення юридичної відповідальності за порушення у сфері поводження з відходами. Визнано необхідність переходу від декларативних норм до реальної управлінських дій, з чітко окресленими повноваженнями, обов'язками та механізмами координації. Інформаційно-просвітницька робота має забезпечити підвищення рівня поінформованості усіх заінтересованих сторін щодо побутових відходів, переваг мінімізації обсягів їх утворення, забезпечення екологічно безпечного поводження. Запропоновано рамкову модель нормативного регулювання управління відходами з виокремленням п'яти взаємопов'язаних блоків: інституційного, понятійного, процедурного, відповідальності та контролю. Розроблено алгоритм адаптації екологічного законодавства України до стандартів ЄС з урахуванням принципу субсидіарності й екологічної ефективності.

Ключові слова: управління відходами, сталий розвиток, ієрархія поводження з відходами, нормативна модель, колізії норм, правова інтеграція.

Strelnyk V.V., Liban O.O. Problems of legal regulation of household waste disposal in Ukraine: challenges and prospects.

The problem of household waste management is one of the most important in the modern world. Environmental challenges associated with the growing volume of waste are accompanied by significant gaps in the legal regulation of waste management in Ukraine. A feature of the legal regulation of household waste is that the vast majority of legal prescriptions relate to the issues of ensuring sanitary cleaning and improvement of settlements. Despite the adoption of a number of regulatory acts, the current waste management system remains fragmented, inconsistent, and insufficiently aligned with the acquis of the European Union. The lack of clear legal definitions of key terms, overlapping powers of public authorities, underdevelopment of the extended producer responsibility institution, and deficiencies in the implementation mechanisms of the waste management hierarchy underscore the need for a systemic legal analysis. The purpose of the study is to identify problematic aspects of legal regulation in the field of waste management in Ukraine, to reveal contradictions and conflicts within current legislation. The research employs systemic-structural and comparative legal methods, formal legal analysis, as well as the method of legal integration, taking into account Ukraine's European integration trajectory.

The absence of a unified approach to territorial planning and the legal regulation of the waste hierarchy has been revealed. The need to eliminate legislative fragmentation, enhance the role of local self-government, and strengthen legal liability for violations in the field of waste management has been substantiated. Information and educational work should ensure an increase in the level of awareness of all interested parties about household waste, the benefits of minimizing the volume of their generation, and ensuring environmentally safe management. A framework model for regulatory waste governance is proposed, structured around five interrelated components: institutional, conceptual, procedural and control. An algorithm for adapting Ukraine's environmental legislation to EU standards has been developed, considering the principles of subsidiarity and ecological efficiency.

Key words: waste management, sustainable development, waste hierarchy, regulatory model, legal conflicts, legal integration.

Постановка проблеми. Проблематика утилізації побутових відходів набуває особливої актуальності в умовах екологічних викликів, урбанізації, обмежених ресурсів та євроінтеграційних зобов'язань України. Попри прийняття рамкового законодавства, національна система управління відходами залишається фрагментарною: переважає захоронення, рівень переробки низький, відсутня ефективна модель розширеної відповідальності виробника, не впроваджено цифрові інструменти контролю. Такий стан створює загрози для довкілля та соціально-економічної безпеки громад, що обумовлено не лише технічними обмеженнями, а й нормативно-інституційними прогалинами. У контексті виконання Угоди про асоціацію з ЄС адаптація національного законодавства до європейських директив вимагає глибокої трансформації правового поля, управлінських механізмів та інфраструктури.

Мета дослідження полягає в аналізі правового регулювання у сфері утилізації побутових відходів в Україні, виявлення основних проблем правозастосування, порівняння із підходами ЄС та розробка авторських пропозицій щодо удосконалення нормативної й інституційної бази з урахуванням принципів сталого розвитку та циркулярної економіки.

Стан опрацювання проблематики. Сучасні наукові дослідження у сфері поводження з відходами охоплюють широкий спектр питань: від правових та інституційних аспектів до екологічної безпеки, логістики та технологічних інновацій. У роботі Е. Nosova, О. Iafinovich, N. Miedviedkova, V. Delas, N. Plieshakova проаналізовано ключових стейкхолдерів у системі управління електронними відходами в Україні та проведено SWOT-аналіз сильних і слабких сторін, можливостей і загроз у цій сфері [1]. А. Кречик, О. Кривець, О. Савчук досліджують оновлене правове регулювання управління відходами в контексті імплементації європейських принципів – розширеної відповідальності виробника, ієрархії поводження з відходами та принципу «забруднювач платить» [2]. Н. Kaletnik, N. Pryshliak, M. Khvesyuk, J. Khvesyuk узагальнили європейський досвід, здійснили порівняльний аналіз із ситуацією в Україні та запропонували блокову модель фінансування галузі з акцентом на відходи як вторинний ресурс [3]. У дослідженні М. Григорака, О. Захарченка, О. Гармаша, Н. Трушкіної, Л. Лунова представлено інтегрований підхід до оцінювання системи управління промисловими відходами, обґрунтовано доцільність застосування інструментів зворотної логістики, зеленого інвестування та кластеризації як складових стратегії екологізації промислового сектору [4]. У статті Н. Жмур, О. Брусило проаналізовано основні проблеми утилізації побутових відходів в Україні та за кордоном, виявлено причини їх виникнення й

запропоновано шляхи вдосконалення правового регулювання з урахуванням технологічних інновацій та зростання екологічної свідомості населення [5]. Автори О. Кузуб, Т. Єрмолаєва, Ю. Козьміна провели порівняльний аналіз українського та європейського законодавства, визначив проблеми адаптації нормативної бази й окреслив напрями її оновлення відповідно до стандартів ЄС [6]. У дослідженні К. Корнієнкової, О. Проценко наголошено на фрагментарності чинного правового поля, необхідності його систематизації та запровадженні стимулів для маловідходних технологій [7]. Практичний досвід функціонування інфраструктури аналізується у роботі R. Baidya, брак санітарних полігонів і роздільного збору, а також сформульовано підходи до посилення стійкості системи [8]. І. Stalinska акцентує на екологічних ризиках, пов'язаних із фільтратом як джерелом багатокомпонентного забруднення, і пропонує напрями модернізації національної системи ТПВ [9]. У роботі М. Korbut представлено авторську методику оцінювання екологічної небезпеки полігонів, а також параметри визначення санітарно-захисних зон задля зменшення ризиків для довкілля [10].

Загалом, аналіз свідчить про міждисциплінарний характер проблеми управління побутовими відходами, яка потребує не лише технічного переоснащення й оновлення правової бази, а й посилення інституційної відповідальності, фінансового стимулювання, залучення місцевих громад та адаптації передових міжнародних практик.

Попри зростаючу наукову увагу до цієї сфери, низка ключових питань залишається відкритою: відчутною є відсутність інтегрованого підходу до просторової організації системи управління ТПВ, недостатня координація правових, екологічних і логістичних компонентів, обмежене впровадження сучасних технологій у малих громадах, а також формальне застосування принципу розширеної відповідальності виробника. Розрив між нормативними приписами та фактичним станом інфраструктури створює додаткові виклики для досягнення екологічної безпеки на місцевому рівні. У цьому контексті наше дослідження зосереджене на виявленні основних бар'єрів ефективного управління побутовими відходами в громадах, формуванні практичних рішень щодо мінімізації екологічного навантаження й адаптації європейських підходів до українських реалій. Акцент зроблено на синергії правових механізмів і логістичної оптимізації як засобу досягнення сталого управління у сфері ТПВ.

Виклад основного матеріалу. У країнах ЄС утилізація побутових відходів розглядається як ключовий інструмент реалізації екологічної політики та впровадження принципів циркулярної економіки. Середній рівень переробки муніципальних відходів у ЄС перевищує 45%, а в окремих державах – зокрема Німеччині, Австрії та Словенії – сягає понад 60%. Таких результатів вдалося досягти завдяки комплексному підходу, що включає системне впровадження розширеної відповідальності виробника (РВВ), ефективне нормативно-правове регулювання, економічне стимулювання (зокрема, податки на захоронення), розвиток інфраструктури для сортування й переробки, а також високий рівень екологічної культури населення. Оцінити результативність цієї політики дозволяє аналіз трансформації структури поводження з відходами. На рисунку 1 представлено порівняльну динаміку змін у способах оброблення муніципальних відходів у країнах ЄС упродовж 1995–2023 років.

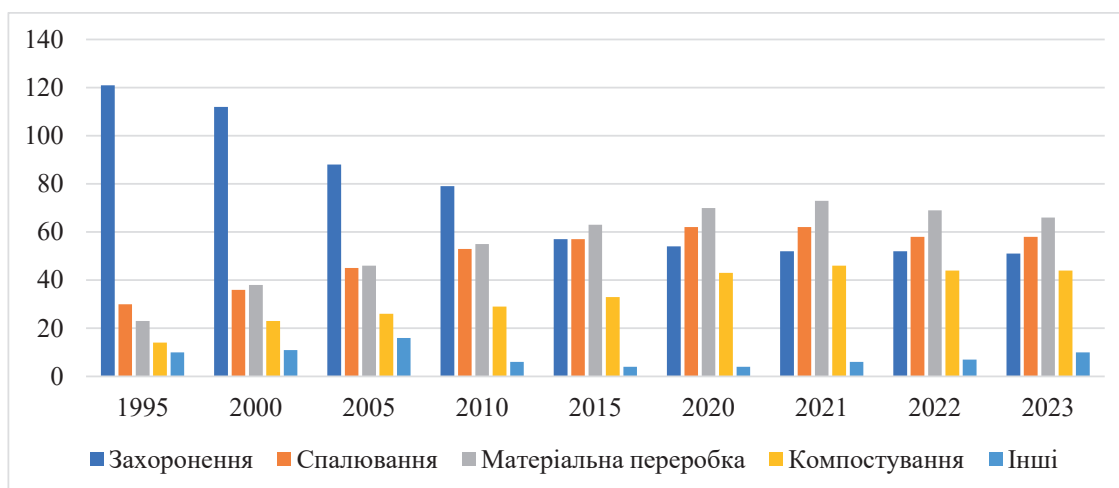


Рис. 1. Динаміка оброблення муніципальних відходів у країнах ЄС, млн. тонн

Джерело: побудовано на підставі [11]

Представлені дані свідчать про масштабну трансформацію системи поводження з муніципальними відходами в ЄС у 1995–2023 рр.: обсяги захоронення скоротилися на 58%, натомість рівень матеріальної переробки та компостування зріс на 185% і 213% відповідно. Така динаміка підтверджує ефективність впровадження ієрархії управління відходами, визначеної Рамковою директивою 2008/98/ЄС, і супроводжувалася розвитком інфраструктури, запровадженням EPR-механізмів, фінансових стимулів і зміною поведінкових моделей населення.

На цьому тлі ситуація в Україні виглядає значно гірше: понад 90% побутових відходів і досі захоронюються, більшість полігонів перевантажена або не відповідає екологічним нормам, а рівень переробки не перевищує 6–8%. Проблема збору, вивозу й утилізації побутових відходів практично є повсюдною [12]. Попри задекларовану в національній стратегії мету досягти 50 % переробки до 2030 року, реалізація цього завдання потребує не лише технічної модернізації, а й глибокої трансформації правового середовища, що має забезпечити ефективне управління всіма етапами поводження з відходами.

Закон «Про управління відходами» [13] закріплює принципи ієрархії поводження з відходами, розширеної відповідальності виробника, циркулярної економіки, встановлюючи обов'язок усіх суб'єктів дотримуватися пріоритетності: запобігання утворенню, мінімізація, повторне використання, переробка, утилізація, і лише в крайньому разі – захоронення. Документ комплексно адаптовано до положень Рамкової директиви 2008/98/ЄС, що є важливим кроком до гармонізації з європейським екологічним правом [14].

Важливою новелою правового регулювання стало затвердження Постанови Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2023 р. № 835, якою введено Правила надання послуг з управління побутовими відходами [15]. Документ деталізує процедуру укладання договорів, встановлює типові форми, визначає права й обов'язки споживачів і виконавців, а також механізми обліку та тарифоутворення. Постанова сприяє уніфікації підходів на рівні громад і переходу до системного надання комунальних послуг у сфері ТПВ.

Нормативна база у сфері поводження з побутовими відходами в Україні зазнала суттєвих змін. Ці трансформації зумовлені як внутрішніми екологічними викликами, так і євроінтеграційними зобов'язаннями. Правова система ЄС базується на директивах, зокрема Рамковій директиві 2008/98/ЄС [16], яка визначає ієрархію поводження з відходами, концепцію РВВ, повторне використання та планування управління. Закон України «Про управління відходами» імплементує ці принципи, а Національна стратегія до 2030 року [17] передбачає розвиток відповідної інфраструктури, цифрових інструментів і EPR-механізмів на всіх рівнях.

Водночас реалізація цих норм стикається з низкою бар'єрів. Попри формальну модернізацію законодавства, ефективність його впровадження стримується інституційною слабкістю, фрагментарністю підзаконних актів і недостатньою координацією між органами влади. Можна стверджувати, що нормативно-правове поле у сфері утилізації побутових відходів в Україні, попри позитивні зрушення у формуванні загальної стратегії та гармонізації з правом ЄС, залишається фрагментованим і недостатньо функціональним на рівні практичної реалізації. Основними стримувальними чинниками виступають невизначеність механізмів реалізації законодавчих норм, відсутність чітких регламентів взаємодії між суб'єктами, недосконалість інституційного дизайну та брак цифрових інструментів контролю й обліку. Внаслідок цього фактичний рівень утилізації побутових відходів продовжує залишатися критично низьким, а екологічні та соціальні ризики зростають.

Проблеми, виявлені у правовому полі, вказують на необхідність переходу від декларативних норм до реальної управлінської відповідальності, з чітко окресленими повноваженнями, обов'язками та механізмами координації. Саме тому доцільним є формування рамкової карти відповідальності як інструменту розмежування сфер компетенції у системі управління побутовими відходами.

Таблиця 2

Рамкова карта відповідальності у сфері утилізації ТПВ

Рівень управління	Зона відповідальності
Центральні органи влади	Формування політики, адаптація до права ЄС, регулювання РВВ, контроль імплементації
Обласні адміністрації	Координація між громадами, підтримка інфраструктурних проєктів
Громади (ОМС)	Забезпечення сортування, роздільного збору, утримання майданчиків і логістика вивезення
Виробники (РВВ)	Фінансування збирання/переробки упаковки, звітність, інформаційна підтримка
Оператори/перевізники	Надання послуг, виконання договорів, дотримання стандартів транспортування/утилізації

Джерело: авторська розробка

Таким чином, запропонована рамкова карта відповідальності дає змогу системно охопити всі рівні взаємодії у сфері утилізації побутових відходів – від стратегічного планування на рівні центральних органів до реалізації та контролю на місцях. Вона не лише структурує повноваження, а й створює основу для запровадження принципу субсидіарності, що є ключовим у європейській моделі управління відходами. Визначення чітких точок відповідальності дозволяє зменшити адміністративні дублювання, підвищити ефективність використання ресурсів і сформувати передумови для підзвітності виконавців перед громадами.

Однак для досягнення реальної результативності необхідним є не лише інституційне упорядкування, а й створення цифрових інструментів, що забезпечуватимуть прозорість і контроль на кожному етапі руху відходів.

Висновки. Відновлення держави має слугувати потребам українців і сприяти сталому розвитку України [20, с. 183]. Правове регулювання у сфері утилізації побутових відходів в Україні перебуває на етапі трансформації, зумовленої екологічними викликами й євроінтеграційними зобов’язаннями. Прийняття Закону України «Про управління відходами» й імплементація директив ЄС є важливими кроками до системної екологічної політики. Проте низький рівень утилізації вказує на розрив між правовим регулювання та практичною реалізацією. Недієвість механізму розширеної відповідальності виробника, нечіткий розподіл повноважень, слабка координація на місцевому рівні, фрагментарність законодавства та відсутність цифрового моніторингу потоку відходів являються основними бар’єрами у вирішенні проблеми. Це ускладнює впровадження циркулярної моделі та посилює екологічні ризики.

Викликом сьогодення є недопущення подальшого відновлення країни за застарілими технологіями [19, с. 71]. Доцільними напрямками удосконалення є: чіткий розподіл відповідальності між суб’єктами управління; створення цифрової платформи для обліку, звітності та контролю за реалізацією РВВ. Інформаційно-просвітницька робота має забезпечити підвищення рівня поінформованості усіх заінтересованих сторін про вимоги законодавства щодо побутових відходів, переваг мінімізації обсягів їх утворення, забезпечення екологічно безпечного поведіння та впровадження належної практики управління побутовими відходами [20, с. 9]. Реалізація цих заходів посилить інституційну спроможність і наблизить Україну до європейських стандартів управління відходами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

- Nosova E., Iafinovych O., Miedviedkova N., Delas V., Plieshakova N. E-Waste Management System in Ukraine: Legal Framework and SWOT-Analysis. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2024. Vol. 7, № 2. P. 355–374. DOI: <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-7.2-a000221>.
- Кречик А. С., Кривець О. В., Савчук О. О. Правове регулювання національної системи управління відходами в Україні: імплементація до європейських стандартів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 259–262. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-10/60>.

3. Kaletnik H., Pryshliak N., Khvesyk M., Khvesyk J. Institutional capacity building on waste management as a secondary resource in Ukraine on the path to European integration. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal*. 2022. Vol. 25, № 3. P. 105–122. DOI: <https://doi.org/10.33223/epj/153932>.
4. Hryhorak M.Yu., Zakharchenko O.V., Harmash O.M., Trushkina N.V., Lunov L.Ye. Infrastructure provision of industrial waste management in the context of the strategy for recovery of the national economy of Ukraine. *Smart Society and Contemporary Management*. 2022. No. 15(2). DOI: <https://doi.org/10.46783/smart-scm/2022-15-2>.
5. Жмур Н. В., Брусило О. О. Сучасний стан проблем утилізації побутових відходів. *Юридичний вісник*. 2024. № 2 (71). С. 170–178. DOI: 10.18372/2307-9061.71.18806.
6. Кузуб О. О., Єрмолаєва Т. В., Козьміна Ю. Г. До питання щодо вирішення проблемних аспектів правового регулювання управління відходами в контексті адаптації екологічного законодавства України до ЄС. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. №3(86). DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.3.17>.
7. Корнієнкова К., Проценко О. Правове регулювання поводження з відходами в Україні та Європейському Союзі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 11. С. 183–186. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.11.31>.
8. Baidya R., Debnath B., De D., Ghosh S.K. Sustainability of Modern Scientific Waste Compacting Stations in the City of Kolkata. *Procedia Environmental Sciences*. 2016. Vol. 31. P. 520–529. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.proenv.2016.02.072>.
9. Stalinska I. Особливості екологічної безпеки у системі «тверді побутові відходи – навколишнє середовище – здоров’я людини». *Scientific Bulletin of UNFU*. 2016. Vol. 26, № 7. P. 238–245. DOI: <https://doi.org/10.15421/40260738>.
10. Korbut M., Malovanyu M., Boyko R., Masikevych A. Determination of the sanitary protection zone of municipal waste landfill based on evaluation of the environmental hazards: Case study of the Zhytomyr territorial community, Ukraine. *Heliyon*. 2023. Vol. 9, Issue 12. Article e22347. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e22347>.
11. Municipal waste statistics. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Municipal_waste_statistics#Source_data_for_tables_and_graphs (дата звернення 13.07.2025).
12. Стрельник В.В., Ємець Н. О. До питання поводження з побутовими відходами в Сумській області. *Приватне та публічне право*, 2019 № 3, С. 64-67. DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2019.3.14>.
13. Про управління відходами: Закон України від 20.06.2022 № 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>.
14. Реформа стартувала – вступив у дію Закон «Про управління відходами». URL: <https://mepr.gov.ua/reforma-startovala-vstupyv-u-diyu-zakon-pro-upravlinnya-vidhodamy/> (дата звернення 13.07.2025).
15. Про затвердження Правил надання послуги з управління побутовими відходами та типових договорів про надання послуги з управління побутовими відходами: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2023 № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення 13.07.2025).
16. Директива Європейського Парламенту і Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року про відходи та про скасування деяких директив: Європейський Парламент, Рада ЄС. № 2008/98/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_029-08#Text.
17. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 820-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80#Text>.
18. Стрельник В.В. Відбудова України на засадах сталого розвитку Ціннісно-орієнтований підхід в освіті і виклики євроінтеграції: матер. III Всеукр. наук.-метод. конф. Суми, 2022. С. 181–183.
19. Стрельник В.В., Батуринець Б.Д. Особливості поводження з відходами руйнації. Дорожня карта реалізації Закону України «Про управління відходами»: збірка матеріалів Національного форуму «Поводження з відходами в Україні: законодавство, економіка, технології». К.: Центр екологічної освіти та інформації, 2022. С. 70-71.

20. Стрельник В., Мироненко А. Питання поводження з побутовими відходами в Україні. Екологічно дружні технологічні рішення для місцевих громад щодо поводження з відходами: збірка матеріалів Національного форуму «Поводження з відходами в Україні: законодавство, економіка, технології». Київ, 2021 р. С. 7–9.

УДК 349.6+346.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.10>

ПОНЯТТЯ «ВІДХОДИ ВІД РУЙНУВАНЬ» ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Таран О.В.,
аспірант Державної установи
«Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Мамутова Національної академії наук України»
ORCID: 0009-0004-6786-7503
e-mail: tav0636560110@gmail.com

Таран О.В. Поняття «відходи від руйнувань» за законодавством України.

У статті проведено аналіз законодавчих і наукових підходів до розуміння поняття «відходи від руйнувань» та окремих споріднених понять («відходи війни»), виявлено їх переваги та недоліки, а також обґрунтовано пропозиції щодо уточнення визначення поняття «відходи від руйнувань» у законодавстві України. Предметом особливої уваги є дефініція цього поняття, закріплена у Порядку управління відходами, що утворились у зв'язку з пошкодженням (руйнуванням) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведенням робіт з ліквідації їх наслідків, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 27.09.2022 р. № 1073.

Аргументовано, що термін «відходи від руйнувань» у згаданому вище Порядку: охоплює лише частину відходів, які утворюються внаслідок пошкодження об'єктів під час бойових дій (у нинішньому законодавчому розумінні поза рамками цього терміна залишається і частина відходів, які віднесені до відходів від руйнувань Національним переліком відходів); не містить таких ключових ознак, як належність матеріалів і предметів не просто до частин чи уламків пошкоджених об'єктів, а саме до відходів, та їх утворення внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків; містить ознаки, які не є загальними для усіх відходів від руйнувань (втрата споживчих властивостей та неможливість подальшого використання за місцем утворення чи виявлення).

Обґрунтовано пропозиції щодо: доповнення визначення відходів від руйнувань родовою ознакою досліджуваної категорії об'єктів (те, що вони є відходами); виключення з цієї дефініції об'єктів благоустрою, до яких належать території, а не конкретні об'єкти; віднесення до підстав, унаслідок яких можуть утворюватися відходи від руйнувань, аварій, катастроф, пожеж, стихійних лих та інших небезпечних подій з огляду на подібність складу, неконтрольоване утворення та змішування різних компонентів.

Сформульовано уточнене визначення відходів від руйнувань як відходів, що утворилися у зв'язку з пошкодженням (руйнуванням) будівель та споруд, об'єктів незавершеного будівництва внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, аварій, катастроф, пожеж, стихійних лих та інших небезпечних подій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків.

Ключові слова: відходи, управління відходами, відходи від руйнувань, будівлі, споруди, частини (уламки), бойові дії.

Taran O.V. The concept of “demolition waste” under the legislation of Ukraine.

The present paper examines legislative and scientific approaches to understanding the concept of “demolition waste” and certain related concepts (“war waste”), identifies their advantages and disadvantages, and grounds proposals for clarifying the definition of “demolition waste” in the legislation of Ukraine. Special consideration is given to the definition enshrined in the Procedure for the management of waste generated as a result of damage (destruction) to buildings and structures caused by hostilities, terrorist acts, sabotage, or by works on eliminating their consequences, approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 27 September 2022 No. 1073.

It is demonstrated that the term “demolition waste” in the aforementioned Procedure: covers only part of the waste generated as a result of damage to objects during hostilities (under the current legislative understanding, certain waste classified as demolition waste in the National list of waste falls outside the scope of this term); does not include such key features as the attribution of materials and items not merely to the parts or fragments of damaged objects but specifically to waste, and their generation as a result of hostilities, terrorist acts, sabotage, or works on eliminating their consequences; contains features that are not common to all demolition waste (loss of consumer properties and the impossibility of further use at the place of generation or detection).

Recommendations are presented to amend the definition of demolition waste with a generic feature of the category under study (namely, that they are waste); exclude from this definition landscaping objects, which refer to territories rather than specific facilities; include among the grounds for the generation of demolition waste accidents, disasters, fires, natural disasters, and other hazardous events due to the similarity of composition, uncontrolled generation, and mixing of various components.

An updated definition of demolition waste is formulated as waste generated as a result of damage (destruction) to buildings and structures, unfinished construction projects, caused by hostilities, terrorist acts, sabotage, accidents, disasters, fires, natural disasters, and other hazardous events, or by works on eliminating their consequences.

Key words: waste, waste management, demolition waste, buildings, structures, fragments, hostilities.

Постановка проблеми. Масштабні воєнні дії та пов’язані з ними руйнування інфраструктури на території України призвели до масового утворення так званих «відходів від руйнувань». Щоденне збільшення обсягів таких відходів, що утворюються як безпосередньо внаслідок бойових дій, так і під час здійснення робіт із ліквідації їх наслідків, породжує нові виклики і загрози, які необхідно враховувати при вдосконаленні правового регулювання відносин у сфері управління відходами.

З огляду на специфіку руйнування різних об’єктів у ході воєнних дій та/або ліквідації їх наслідків, традиційні підходи до управління відходами виявляються недостатньо ефективними. Це зумовлює нагальну потребу в модернізації відповідного законодавства України шляхом встановлення спеціальних вимог до управління відходами від руйнувань.

У цьому контексті початок збройної агресії російської федерації проти України у 2014 р. ніяк не позначився на її законодавстві про відходи через локальний характер бойових дій та відносно невеликі обсяги відходів від руйнувань. Лише через сім місяців після повномасштабного російського вторгнення в Україну у лютому 2022 р. постановою Кабінету Міністрів України від 27.09.2022 р. № 1073 було затверджено Порядок управління відходами, що утворились у зв’язку з пошкодженням (руйнуванням) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведенням робіт з ліквідації їх наслідків (далі – Порядок № 1073). Цей Порядок нарешті закріпив поняття «відходи від руйнувань», визначення якого, однак, дотепер залишається незмінним і має низку недоліків, які ускладнюють розмежування відходів від руйнувань з іншими видами відходів.

Водночас рамковий Закон України від 20.06.2022 р. № 2320-IX «Про управління відходами» не містить відповідного поняття і не приділяє жодної уваги відходам від руйнувань.

Стан опрацювання проблематики. Питання управління відходами від руйнувань розглядається у багатьох наукових роботах, основну частину яких становлять публікації фахівців у галузі екології та захисту навколишнього середовища (В.Г. Андреев, О.С. Волошкіна, Л.О. Герасимчук, Б.Я. Кшивецький, О.М. Маєвська, В.І. Михайленко, Л.Ю. Нонік, О.В. Палій та ін.). Поступово зростає інтерес до відповідної проблематики й у межах юридичної науки, на що вказують наукові праці таких дослідників, як Б.Д. Батуринець, О.В. Гафурова [1], А.В. Духневич, В.М. Єрмоленко [2], М.М. Заверюха, Н.В. Карпінська, Т.М. Кондратюк, Т.С. Новак [1; 2], М.М. Потіп [3; 4], В.В. Стрельник, О.А. Трегуб [5; 6] та ін. Крім того, різні аспекти управління відходами від руйнувань зачіпаються у працях фахівців у галузі публічного адміністрування (Є.О. Марцинюк), економіки (Л.О. Карбовська, Л.М. Пронько, С.В. Скирпцов, К.А. Стромілова, Д.М. Токарчук, О.В. Хандогіна, В.Є. Щупіпенко та ін.) та будівництва (А.О. Березовська, І.В. Гармаш, Н.М. Левченко, О.М. Назаренко та ін.).

Для позначення відходів, які утворюються унаслідок воєнних дій, зазначені автори у своїх роботах використовують різні поняття, а саме «відходи від руйнувань», «відходи руйнації», «від-

ходи, що виникли у результаті руйнування», «відходи війни», «відходи, що утворилися внаслідок війни» тощо. Така розбіжність у поглядах зумовлена передусім відсутністю відповідного терміна у Законі України «Про управління відходами», тоді як пропонується у Порядку № 1073 поняття відходів від руйнувань охоплює лише частину цих відходів і лише частково заповнює наявну термінологічну прогалину.

З огляду на це, у своїх роботах О.В. Гафурова та Т.С. Новак пропонують доповнити Закон України «Про управління відходами» визначенням поняття «відходи, що утворилися внаслідок війни» [1, с. 352]; О.А. Трегуб пропонує уточнити вже наявну дефініцію поняття «відходи від руйнувань» [5, с. 77]; Т.С. Новак та В.М. Єрмоленко пропонують доповнити Закон України «Про управління відходами» визначенням поняття «відходи, що утворилися через пошкодження (руйнування) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків», а також закріпити його у п. 3 Порядку № 1073 [2, с. 371]; своєю чергою, М.М. Потіп пропонує доповнити вищевказаний Закон поняттям «відходи війни», категоріями таких відходів та повноваженнями відповідних органів щодо управління цим видом відходів [3, с. 112].

Отже, подальші наукові дослідження правових аспектів управління відходами від руйнувань, зокрема щодо уточнення законодавчого визначення цих відходів, є вкрай актуальними. Саме коректна дефініція відходів від руйнувань є передумовою для формування ефективної системи управління такими відходами зважаючи на специфіку їх утворення, ризики для довкілля і здоров'я населення, а також можливості використання ресурсоцінних компонентів.

Мета дослідження – проаналізувати законодавчі і наукові підходи до розуміння поняття «відходи від руйнувань», виявити їх переваги та недоліки, а також обґрунтувати пропозиції щодо уточнення визначення цього поняття у законодавстві України.

Виклад основного матеріалу. Як уже відзначалося, кількісні та географічні масштаби утворення відходів від руйнувань через відкрите вторгнення російської федерації в Україну у 2022 р. підштовхнули до прийняття на підзаконному рівні порядку управління такими відходами.

З огляду на те, що станом на 24.02.2022 р. Закон України «Про управління відходами» вже був прийнятий Верховною Радою України за основу і готувався до другого читання ще з 21.07.2020 р., законодавець фактично не мав змоги оперативно адаптувати цей Закон до нових реалій. Тому особливості управління відходами від руйнувань опинилися поза рамками Закону України «Про управління відходами» (Закон був прийнятий 20.06.2022 р., а набрав чинності 09.07.2023 р.).

У зв'язку з цим частково усунути відповідну прогалину у найкоротші строки спробував Уряд України, який був змушений спиратися на застарілі положення Закону України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР «Про відходи», зокрема й термінологію.

27.09.2022 р. Кабінет Міністрів України затвердив Порядок № 1073, який визначив механізм поводження з відходами, що утворилися у зв'язку з пошкодженням (руйнуванням) будівель та споруд, об'єктів незавершеного будівництва, об'єктів благоустрою внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведенням робіт з ліквідації їх наслідків, з метою запобігання та зменшення негативного впливу таких відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини.

Пункт 3 Порядку № 1073 містить визначення термінів. Зокрема, під відходами від руйнувань розуміються «частини (уламки) пошкоджених (зруйнованих) об'єктів, а також матеріали, предмети, які були всередині або поряд з такими об'єктами у момент пошкодження (руйнування) та/або виконання робіт з демонтажу та які повністю або частково втратили свої споживчі властивості та не можуть у подальшому використовуватись за місцем їх утворення чи виявлення» [7]. Аналіз пункту 1 цього Порядку дає змогу дійти висновку, що до об'єктів у наведеному визначенні відносяться будівлі та споруди, об'єкти незавершеного будівництва, об'єкти благоустрою, пошкоджені (зруйновані) внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків. Інші терміни у Порядку № 1073 вживалися у значенні, наведеному у вже нечинному Законі України «Про відходи» та інших нормативно-правових актах.

23.08.2024 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 964, якою внесено зміни до низки інших його постанов, зокрема й до постанови від 27.09.2022 р. № 1073. Зокрема, такі зміни передбачали заміну слів «поводження» на «управління», «утилізація» на «відновлення», а замість згадування про Закон України «Про відходи» – посилання на Закон України «Про управління відходами» [9]. Визначення відходів від руйнувань ці зміни не торкнулися.

У своїх роботах О.В. Гафурова та Т.С. Новак зазначають, що визначення відходів від руйнувань, яке міститься у Порядку № 1073, охоплює лише частину відходів війни, не заповнюючи термінологічну прогалину повністю, однак при цьому не обґрунтовують, які саме відходи війни не охоплені наявним визначенням. Дослідники також не сформулювали дефініцію поняття «відходи, що утворились внаслідок війни», яким вони пропонують доповнити ст. 1 Закону України «Про управління відходами» [1, с. 352].

М.М. Потіп не критикує визначення відходів від руйнувань, яке міститься у Порядку № 1073, а пропонує доповнити ст. 1 Закону України «Про управління відходами» поняттям «відходи війни» [3, с. 112; 4, с. 109].

Свою чергою, О.А. Трегуб відзначає, що у наявній дефініції відходів від руйнувань відсутня базова ідентифікуюча ознака цього виду відходів – їх утворення унаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків, що відрізняє відходи від руйнувань від будівельних та інших відходів [6, с. 18]. У цьому контексті потрібно звернути увагу на те, що наявна дефініція відсилає до об'єктів, під якими Порядок № 1073 розуміє будівлі, споруди, об'єкти незавершеного будівництва, об'єкти благоустрою, пошкоджені внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків.

Також О.А. Трегуб наголошує на тому, що ідентифікація відходів від руйнувань за ознакою повної або часткової втрати споживчих властивостей не є коректною, адже, з одного боку, такі властивості можуть залишатися, а, з іншого боку, не всі відходи піддаються оцінці за цими властивостями [5, с. 77]. Зазначена позиція є слушною, хоча є підстави вважати, що у разі виключення із визначення відходів від руйнувань цієї ознаки до їх складу можуть потрапити матеріали та предмети, які були всередині або поряд з пошкодженими (зруйнованими) об'єктами, які могли не зазнати жодного негативного впливу. Можна припустити, що до таких об'єктів застосовуватиметься лише ознака неможливості їх подальшого використання за місцем утворення чи виявлення. Наприклад, побутова техніка, яка знаходилася у будівлі в момент її пошкодження і не зазнала ураження, фактично вважатиметься відходами від руйнувань у разі, якщо через пошкодження електромереж будинку подальше її використання за місцем виявлення буде неможливим.

Водночас О.А. Трегуб відмічає ознаку неможливості подальшого використання за місцем утворення чи виявлення як таку, що не є загальною для всіх без винятку відходів від руйнувань. Така ознака відсутня як у законодавстві Європейського Союзу, так і в чинному законодавстві України [5, с. 78]. Погоджуючись із цим, варто все ж звернути увагу на те, що виключення вказаної ознаки одночасно з ознакою втрати споживчих властивостей теоретично може мати наслідком віднесення згаданої вище побутової техніки до відходів від руйнувань лише за фактом її перебування у пошкодженому будинку (незважаючи на наявність у неї споживчих властивостей та можливості її використання у тому ж пошкодженому будинку).

Окрім відзначених вище недоліків, варто розглянути ще декілька вад, які присутні у визначенні відходів від руйнувань.

По-перше, це визначення не охоплює ключової ознаки пошкоджених (зруйнованих) об'єктів – це не просто об'єкти, а саме відходи, тобто будь-які речовини, матеріали і предмети, яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися (п. 7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про управління відходами») [8]. Зазначена ознака є ключовою, адже власник бажає чи, тим паче, повинен позбуватися не кожного пошкодженого об'єкта.

Доповнення визначення відходів від руйнувань посиланням на родовий об'єкт (відходи) сприятиме чіткості і однозначності розуміння цього поняття після виключення таких ознак, як часткова або повна втрата споживчих властивостей, а також неможливість використання за місцем утворення чи виявлення.

Наприклад, унаслідок часткової втрати споживчих властивостей власник не може продовжувати використовувати порвану постільну білизну за її первісним призначенням, але це не перешкоджає її використовувати у інших побутових цілях як ганчір'я (до того ж як за місцем утворення – для прибирання пошкодженого будинку, так і за його межами, зокрема на дачі чи у гаражі). У цьому разі власник не має наміру позбуватися такої пошкодженої речі, а відтак вона не класифікується як відходи.

Крім цього, пряме відсилання до родового поняття «відходи» дозволяє спростити визначення відходів від руйнувань шляхом виключення з нього посилання на матеріали і предмети, адже визначення поняття «відходи» вже їх охоплює.

По-друге, чинне визначення обмежує коло предметів, які взагалі можуть відноситися до відходів від руйнувань. Воно відсилає лише до об'єктів, якими є будівлі, споруди, об'єкти незавершеного будівництва та об'єкти благоустрою, а також до матеріалів і предметів, що були всередині чи поруч з такими об'єктами.

В окреслене коло предметів не входять навіть ті види відходів, які Національний перелік відходів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20.10.2023 р. № 1102, відносить до відходів від руйнувань. Зокрема, знищена військова техніка чи пошкоджені транспортні засоби [10], які, безумовно, можуть знаходитися у будівлях чи поруч із ними, однак не обов'язково.

Наприклад, Порядок № 1073 не підлягає застосуванню у разі типової для деокупованих чи прифронтових територій ситуації наїзду сільськогосподарської техніки на вибухонебезпечні предмети серед поля (тобто вдалині від будь-яких будівель чи споруд), внаслідок чого така техніка була пошкоджена чи знищена.

Думку щодо неврахування у визначенні відходів від руйнувань тих відходів, які вже містяться у Національному переліку відходів, поділяють Т.С. Новак та В.М. Єрмоленко, які звертали увагу на неврахування у визначенні відходів від руйнувань сумішей матеріалів/предметів чи їх частин/елементів (підгрупи 16 12 04, 16 12 05, 16 12 10, 16 12 11) [2, с. 371].

Водночас включення до кола предметів, які можуть відноситися до відходів від руйнувань, об'єктів благоустрою не є доречним, адже ст. 13 Закону України від 06.09.2005 р. № 2807-IV «Про благоустрій населених пунктів» відносить до них не конкретні об'єкти, а території (загально-го користування; прибудинкові; будівель та споруд інженерного захисту територій; підприємств, установ, організацій та закріплені за ними території на умовах договору; інші території в межах населеного пункту) [11].

По-третє, звужене коло предметів, які можуть відноситися до відходів від руйнувань, скорочується ще більше до частин (уламків) об'єктів, не включаючи залишки самого об'єкта, який внаслідок пошкодження не обов'язково розділяється на частини. Наприклад, вцілілі стіни пошкодженого будинку, який не підлягає відновленню, навряд чи можна вважати його частиною або уламком.

Далі доцільно проаналізувати представлені в літературі наукові визначення відходів від руйнувань та пов'язаних з ними понять.

Так, М.М. Потіп зупиняється на понятті «відходи війни», під якими пропонує розуміти «будь-які речовини, матеріали чи предмети, утворені у процесі людської діяльності на територіях, де велися чи ведуться бойові дії, що повністю чи частково втратили свої споживчі властивості, не можуть у подальшому використовуватись за місцем їх утворення чи виявлення і повинні бути утилізовані, видалені чи перероблені, з метою забезпечення охорони навколишнього природного середовища, захисту життя і здоров'я людей та економічної вигоди при їх повторному використанні» [3, с. 112].

У чинному законодавстві України відсутнє таке поняття, як «відходи війни». Отже, навіть теоретично його включення до законодавства вимагатиме розробки низки правових норм, які підлягатимуть узгодженню як з положеннями Закону України «Про управління відходами», так і з Порядком № 1073, а також з низкою інших пов'язаних з ними нормативно-правових актів.

Крім того, запропоноване визначення відходів війни за самим лише територіальним принципом (на територіях, де велися чи ведуться бойові дії) фактично поширюватиметься на будь-які відходи незалежно від того, утворилися вони у зв'язку з такими діями чи ні (як прямо, так і опосередковано). Наприклад, звичайні побутові відходи (операції з якими сьогодні не вимагають будь-яких додаткових особливостей), які утворилися на території населеного пункту, де велися бойові дії, і які не пов'язані з такими діями, будуть автоматично віднесені до відходів війни, управління якими має здійснюватися відповідно до спеціальних вимог. Вочевидь, потреби у цьому немає.

У юридичній літературі удосконалене визначення відходів від руйнувань було запропоновано О.А. Трегубом, який під такими відходами розуміє «частини (уламки) пошкоджених (зруйнованих) будівель та споруд, а також матеріали, предмети, які були всередині або поряд з ними у момент пошкодження (руйнування) та/або виконання робіт з демонтажу, що утворились унаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків» [6, с. 21]. Це визначення усуває більшу частину розглянутих вище недоліків, однак також потребує певного уточнення.

Висвітлені термінологічні напрацювання дістали подальшого розвитку у дослідженні Т.С. Новак та В.М. Єрмоленко, які, повністю погоджуючись із позицією О.А. Трегуба, під відходами від

руйнувань пропонують розуміти «частини (уламки) пошкоджених (зруйнованих) будівель та споруд, а також матеріали, предмети, їх частини та суміші які були всередині або поряд з ними у момент пошкодження (руйнування) та/або виконання робіт з демонтажу, що утворились унаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків» [2, с. 371]. Такий підхід потребує додаткового обґрунтування, адже намір узгодження дефініції із Національним переліком відходів може призвести до поширення правового режиму таких відходів на значно ширше коло матеріалів та предметів (на суміші будь-яких відходів, тоді як Національний перелік відходів містить лише 4 конкретних їх види).

З огляду на викладене вище, пропонується розвинути підхід до розуміння відходів від руйнувань, запропонований О.А. Трегубом.

По-перше, доцільно доповнити визначення цих відходів родовою ознакою досліджуваної категорії об'єктів, а саме тим, що вони є відходами.

По-друге, доцільно виключити з визначення відходів від руйнувань об'єкти благоустрою, адже до таких об'єктів належать території, що не зовсім узгоджується з тим переліком об'єктів, які законодавець намагався віднести до відповідної категорії відходів.

По-третє, доцільно доповнити перелік підстав, унаслідок яких можуть утворюватися відходи від руйнувань:

- аваріями, тобто небезпечними подіями техногенного характеру, що спричинили ураження, травмування населення або створюють на окремій території чи території суб'єкта господарювання загрозу життю або здоров'ю населення та призводять до руйнування будівель, споруд, обладнання і транспортних засобів, порушення виробничого або транспортного процесу чи спричиняють наднормативні, аварійні викиди забруднюючих речовин та інший шкідливий вплив на навколишнє природне середовище (п. 4 ст. 2 Кодексу цивільного захисту України);
- катастрофами, тобто великими за масштабами аваріями чи іншими подіями, що призводять до тяжких наслідків (п. 19 ст. 2 Кодексу цивільного захисту України);
- пожежами, тобто неконтрольованими процесами горіння, внаслідок яких знищується або пошкоджується майно, природні ресурси, а також виникають небезпечні чинники, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей, тварин, негативно впливають на навколишнє природне середовище (п. 32 ст. 2 Кодексу цивільного захисту України);
- стихійними лихами, тобто природними явищами, що діють з великою руйнівною силою, заподіюють значну шкоду території, на якій відбуваються, порушують нормальну життєдіяльність населення, завдають матеріальних збитків (п. 42 ст. 2 Кодексу цивільного захисту України);
- іншими небезпечними подіями, які за своїми наслідками становлять загрозу життю або здоров'ю населення чи призводять до завдання матеріальних збитків (п. 25 ст. 2 Кодексу цивільного захисту України) [12].

Незалежно від того, який саме чинник призвів до руйнування відповідного об'єкта (наприклад, ураження ракетою, вибух побутового газового балону, пожежа, зсув ґрунту або селі), його руйнування є неконтрольованим і без попереднього відокремлення складових. Отже, склад утворених відходів і їх змішування у наведених випадках є майже ідентичними, тому управління цими відходами має здійснюватися за тими ж самими правилами.

До того ж, на відміну від Державного класифікатора України «Класифікатор відходів ДК 005-96», затвердженого наказом Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 29.02.1996 р. № 89, Національний перелік відходів не містить відходів, що утворилися внаслідок техногенних катастроф (аварій) чи природних катастроф, а відтак їх включення до відходів від руйнувань є цілком виправданим.

З урахуванням усього викладеного вище, під відходами від руйнувань пропонується розуміти відходи, що утворилися у зв'язку з пошкодженням (руйнуванням) будівель та споруд, об'єктів незавершеного будівництва внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, аварій, катастроф, пожеж, стихійних лих та інших небезпечних подій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків.

У ході дослідження окремо розглядалася можливість включення до відходів від руйнувань також і тих відходів, які вже були відходами до моменту пошкодження (руйнування) відповідних об'єктів, а відтак які не утворювалися безпосередньо внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків. Ці відходи під дією відповідних чинників змішуються з іншими відходами. На користь цієї думки свідчить Національний перелік

відходів, який до відходів від руйнувань відносить, зокрема, змішані побутові відходи, інші змішані промислові відходи руйнувань, а також змішані медичні та фармацевтичні відходи.

Крім цього, Національний перелік відходів відносить до відходів від руйнувань також військо-ву техніку та транспортні засоби. Зважаючи на це, у перспективі подальших досліджень є сенс розглянути можливість і доцільність включення до переліку об'єктів, внаслідок пошкодження яких можуть утворюватися відходи від руйнувань (поряд із будівлями, спорудами і об'єктами незавершеного будівництва), окремі види рухомого майна. Однак включення до визначення відходів від руйнувань усіх їх видів, передбачених Національним переліком відходів (зокрема, згаданих вище сумішей), вочевидь, буде зайвою деталізацією і «перевантажить» таке визначення.

Висновки. Проведене дослідження показує, що законодавець так і не закріпив поняття «відходи від руйнувань» і не надав його визначення на рівні рамкового Закону України «Про управління відходами». Водночас визначення, яке на теперішній час міститься у Порядку № 1073, має низку недоліків, а саме:

- охоплює лише частину відходів, що утворюються у зв'язку з пошкодженням (руйнуванням) будівель та споруд, об'єктів незавершеного будівництва внаслідок бойових дій;
- ідентифікація за ознакою повної або часткової втрати споживчих властивостей, так само, як і за ознакою неможливості подальшого використання за місцем утворення чи виявлення не є коректною, адже такі ознаки можуть застосовуватися не до усіх відходів від руйнувань;
- не передбачає того, відходи від руйнувань передусім є саме відходами, а не просто частинами чи уламками об'єктів;
- включає до кола предметів, які можуть відноситися до відходів від руйнувань, об'єкти благоустрою, які є територіями, а не об'єктами.

Отже, під відходами від руйнувань пропонується розуміти відходи, що утворилися у зв'язку з пошкодженням (руйнуванням) будівель та споруд, об'єктів незавершеного будівництва внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, аварій, катастроф, пожеж, стихійних лих та інших небезпечних подій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків.

У подальших дослідженнях доцільно розглянути можливість і доцільність розширення меж юридичного розуміння відходів від руйнувань шляхом віднесення до об'єктів, внаслідок пошкодження яких можуть утворюватися такі відходи, окремих видів рухомого майна.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гафурова О.В., Новак Т.С. Інформація про відходи, що утворюються внаслідок війни: питання правового забезпечення. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2023. Вип. 79: частина 1. С. 349–355. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.1.58>.
2. Новак Т.С., Єрмоленко В.М. Окремі аспекти правового забезпечення управління відходами, що утворилися через пошкодження (руйнування) будівель та споруд внаслідок бойових дій. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Вип. 1. С. 368–372. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.59>.
3. Потіп М.М. Правове регулювання використання відходів війни як ресурсу для відновлення України. *Нове українське право*. 2023. Вип. 3. С. 106–114. <https://doi.org/10.51989/NUL.2023.3.15>.
4. Потіп М.М. Правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування у сфері утилізації відходів війни. *Юридичний бюлетень*. 2023. Вип. 29. С. 98–110. <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.29.11>.
5. Трегуб О.А. Поводження з відходами від руйнувань, що утворюються внаслідок воєнних дій: проблеми правового забезпечення (За матеріалами наукового повідомлення на засіданні Президії НАН України 10 липня 2024 р.). *Вісник Національної академії наук України*. 2024. № 9. С. 73–79. <https://doi.org/10.15407/visn2024.09.073>.
6. Трегуб О. Правові аспекти управління відходами від руйнування будівель та споруд, що утворюються внаслідок бойових дій. *Law. State. Technology*. 2023. Вип. 4. С. 16–22. <https://doi.org/10.32782/LST/2023-4-3>.
7. Про затвердження Порядку управління відходами, що утворились у зв'язку з пошкодженням (руйнуванням) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, дивер-

- сій або проведенням робіт з ліквідації їх наслідків та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2022 р. № 1073. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-вр> (дата звернення 13.08.2025).
8. Про управління відходами: Закон України від 20.06.2022 р. № 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20> (дата звернення: 13.08.2025).
 9. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України у сфері управління відходами: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 р. № 964. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-2024-п> (дата звернення: 13.08.2025).
 10. Про затвердження Порядку класифікації відходів та Національного переліку відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2023 р. № 1102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2023-%D0%BF> (дата звернення: 13.08.2025).
 11. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15> (дата звернення: 13.08.2025).
 12. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (дата звернення: 13.08.2025).

УДК 349.6;341.1; 340.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.11>

ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕМІСІЇ РЕЧОВИН В ПОВЕРХНЕВІ ВОДИ

Уberman В.І.,
*кандидат технічних наук,
провідний науковий співробітник
лабораторії формування та регулювання якості вод,
Науково-дослідна установа
«Український науково-дослідний інститут екологічних проблем»
Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України
ORCID: 0000-0002-2807-7937
e-mail: vlad.uberman@gmail.com*

Васьковець Л.А.,
*кандидат біологічних наук, професор,
професор кафедри безпеки праці та навколишнього середовища,
Національний технічний університет
«Харківський політехнічний інститут»
ORCID: 0000-0002-7373-7113
e-mail: ludmilavaskovets2@gmail.com*

Уberman В.І., Васьковець Л.А. Правові інструменти сучасного українського регулювання емісії речовин в поверхневій воді.

У статті досліджуються особливості інструментів сучасного українського правового механізму регулювання викидів (скидів) речовин у поверхневій воді з точкових джерел. Правове регулювання у боротьбі з речовинним забрудненням вод є пріоритетним напрямком української державної екологічної політики, рух у якому здійснюється одночасно з наближенням до європейського законодавства у водному секторі. Дослідження здійснювалося порівняльно аналітичним методом виходячи з того, що зазначений правовий механізм наразі створюється трьома головними складниками: Законом України «Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення», Водним кодексом України та Водною рамковою директивою ЄС. Перший складник є українською версією Директиви 2010/75/ЄС і регулює скидання забруднюючих речовин «основними» водокористувачами. Другий складник стосується застарілого майже на 40 років українського регулювання скидання забруднюючих речовин «неосновними» водокористувачами. Третій складник стосується скидання лише європейської категорії т. зв. пріоритетних речовин, яка у Водному кодексі України не визначена. За архітектонікою загального правового механізму кожний з цих складників породжує власну паралельну структурну ланку регулювання забруднення. Виявлено особливості об'єктів правового регулювання зазначених складників. Аналіз відповідних за функціональним призначенням правових інструментів у різних складниках виявив відмінності, які негативно впливають на ефективність регулювання скидання забруднюючих речовин. Визначено, що екологічна та операційна ефективність першого складника істотно відрізняється від другого, національного, складника, який консервує застарілий принцип регулювання шляхом господарського використання властивостей ділянки водного об'єкта і має ризики корупційних проявів у застосуванні цього принципу. Зроблено висновок, що подальше існування у сучасному правовому механізмі українського регулювання скидання забруднюючих речовин застарілого складника та його інструментів погіршує позитивний вплив імплементації європейських принципів охорони якості вод.

Ключові слова: водне законодавство України, екологічне законодавство ЄС, регулювання якості вод, забруднення поверхневих вод, скидання забруднювальних речовин, правові інструменти обмеження емісії речовин.

Uberman V.I., Vaskovetz L.A. Legal instruments of modern Ukrainian regulation of emissions of substances into surface waters.

The article examines the features of the instruments of the modern Ukrainian legal mechanism for regulating emissions (discharges) of substances into surface waters from technogenic point sources. Legal regulation in combating substances pollution of water is a priority area of the Ukrainian state environmental policy, the movement in which is carried out simultaneously with the approximation to European legislation in the water sector. The study is carried out using a comparative analytical method based on the fact that the specified legal mechanism is currently created by three main components: The Law of Ukraine «On Integrated Prevention and Control of Industrial Pollution», The Water Code of Ukraine and the EU Water Framework Directive. The first component is the Ukrainian version of Directive 2010/75/EU and regulates the discharge of pollutants by «main» water users. The second component concerns the Ukrainian regulation of the discharge of pollutants by «non-main» water users, which is outdated by almost 40 years. The third component concerns discharge only the European category of the so-called priority substances, which is not defined in the Water Code of Ukraine. According to the architecture of the general legal mechanism, each of these components generates its own parallel structural link of pollution regulation. The features of the objects of legal regulation of the specified components are revealed. The analysis of the functionally relevant legal instruments in different components revealed differences that negatively affect the effectiveness of regulating the discharge of pollutants. It was determined that the environmental and operational effectiveness of the first component is significantly different from the second, national, component, which preserves the outdated principle of regulation through the economic use of the properties of the water body area and has risks of corruption in its application. It is concluded that the continued existence of the outdated component and its instruments in the modern legal mechanism of Ukrainian regulation of the discharge of pollutants worsens the positive impact of the implementation of European principles of water quality protection.

Key words: water legislation of Ukraine, EU environmental legislation, water quality regulation, surface water pollution, discharge of pollutants, legal instruments for limiting emissions of substances.

Постановка проблеми. Протягом багатьох років одним із пріоритетних завдань екологічної політики України, актуальність якого з часом не зменшується, є створення ефективного правового механізму й відповідних інструментів досягнення екологічної безпеки водокористування та розроблення законодавчих вимог дотримання якості води у водних джерелах, охорони поверхневих вод від надходження речовин (Р), зокрема забруднювальних речовин (ЗР), зі зворотною водою. Справедливість такого пріоритету можна побачити з порівняння розділів 1 й 34 у директивному документі 25-річної давнини [1] та розділу I у сучасному документі подібного призначення [2]. У цих джерелах на першому місці серед основних проблем охорони навколишнього природного середовища та природних ресурсів, які негативно впливають на здоров'я людей та на сталість екосистем, зазначається «забруднення навколишнього природного середовища <...> скидами у водні об'єкти від промислових підприємств». Виняткову важливість цієї проблеми підкреслено у сучасному європейському документі [3].

Внаслідок прискорення руху у напрямку наближення до європейського екологічного законодавства, зокрема у водному секторі, в українському регулюванні скидання (емісії) забруднювальних речовин (РСЗР) попри воєнний стан, бойові дії та необхідність відновлення економіки й господарства відбуваються значні зміни. Сучасний український правовий механізм РСЗР у навколишнє природне середовище наразі перебуває на етапі кардинальних реформ, які стосуються не тільки понятєвих та структурних особливостей, а й відповідної наукової парадигми. В останні роки Україною зроблено вирішальні кроки наближення до *acquis* ЄС. У 2024 р. в екологічному законодавстві сталися глибокі зміни, визначених у директивних документах. Здійснення цих змін майже одночасно вплинуло на два важливі напрямки наближення до європейського водного законодавства: промислове забруднення і промислові загрози та якість води й управління водними ресурсами, включаючи морське середовище. Зазначені напрямки регулюється відповідно Законом України «Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення» (ЗУПІЗ-КПЗ) (набуває чинності у повному обсязі 08.08.2025 р.) [4] та Директивою 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» (далі ВРД або *WFD* за оригіналом) [5]. Наразі найбільших законодавчих змін досягнуто

у секторі охорони вод. Але залишається не скасованим і донині не реформованим застарілий більш ніж на 40 років попередній український механізм РСЗР Водного кодексу України (ВКУ) [6], який поширюється на частину водокористувачів, що залишаються поза впливом ЗУПІЗКПЗ. Як зазначено у [7] наслідком таких змін є створення складного правового механізму РСЗР, що включає три достатньо різних структурних складники. Ці складники ґрунтуються на різних еколого-правових принципах, які входять у логічну послідовність: застарілий принцип «емісія – іммісія» («*emission – immission principle*»), «комбінований підхід» («*combined approach*») за ВРД [5, ст. 10], «нульове забруднення» («*zero pollution*») або «... запобігання, зменшення та, наскільки це можливо, усунення забруднення <...>» за [8, премб. (2)]. Зазначені складники мають різні правові інструменти, для яких у загальному випадку об'єкти, цілі та завдання не збігаються. Головною проблемою, що підлягає вивченню та вирішенню, є **порівняння характеристик відповідних правових інструментів різних структурних складників сучасної системи українського регулювання емісії речовин в поверхневі води задля реалізації коректного РСЗР**.

Метою дослідження є виявлення істотних відмінностей між функціонально подібними правовими інструментами, які входять до структурних складників сучасного механізму українського РСЗР в поверхневі води з техногенних точкових стаціонарних джерел, та впливають або можуть вплинути на ефективність здійснення правового регулювання різними складниками структури цього механізму.

Стан опрацювання проблематики. Необхідність дослідження базових структурних особливостей українського водного секторного механізму РСЗР в умовах одночасного існування трьох складників правового регулювання техногенного надходження речовин з точкових стаціонарних джерел у поверхневі води виникла недавно, ще не отримала належної наукової уваги. Також відсутні результати відповідної юридичної практики. До зазначених складників (С) належать: (С1) РВР за ЗУПІЗКПЗ (або *IED* за європейським оригіналом); (С2) РСЗР у стані часткової гармонізації з ВРД (або *WFD* за європейським оригіналом); (С3) застаріле РСЗР за ВКУ та за відповідними підзаконними нормативно-правовими актами (ПНПА). Головний складник С1 стосується регулювання забруднення від **основних промислових установок та деяких тваринницьких ферм**, тоді як у сфері складника С3, що включає досі нереформовану за вимогами ВРД частину українського водного законодавства, **залишається регулювання викидів з інших джерел менш масштабної та менш екологічно небезпечної промислової й непромислової діяльності**. Складник С2 стосується регулювання скидання за вимогами ВРД [5, ст. 10, пункт 10(3)] лише для категорії т. зв. пріоритетних (включаючи небезпечні) ЗР. Слід зазначити, що у ВКУ відсутній поділ ЗР на категорії небезпеки та за пріоритетністю боротьби з ними, як це визначено у ВРД.

Провідне значення складника С1 добре видно з розгляду преамбул в *IED* та в її українському перекладі [8], а також директиви про внесення змін до *IED* [9]. Зокрема, у преамб. (2) першого з цих джерел [8] прямо зазначено «<...> слід встановити загальні рамки для контролю **основної** промислової діяльності, <...>» [виділення авторів: В.У., Л.В.] (в оригіналі «*main*»). Тобто національне законодавство має бути узгоджене з вимогами *IED*, але й повинно враховувати неосновні промислові (або непромислові) викиди, створюючи тим комплексну систему захисту навколишнього середовища у водному секторі. Національне законодавство щодо непромислових викидів поширюється на менш небезпечні для довкілля види діяльності поза сферою дії *IED*: скиди домогосподарств, сільського господарства (за винятком інтенсивного тваринництва), транспорту та інші. Обмеження на викиди різних категорій ЗР із зазначених джерел встановлюються національним законодавством. Заходи регулювання для скорочення викидів передбачають, зокрема, стандарти якості палива, стандарти викидів транспортних засобів та найкращі практики сільського господарства. Відповідальність за забезпечення дотримання цих законів покладається на національні органи влади. Національне законодавство має відповідати загальним принципам охорони навколишнього середовища, визначеним *IED*, та інтегруватися з її системою дозволів. Слід зауважити, що у законодавстві ЄС для викидів в атмосферне повітря додатково діє National Emission reduction Commitments Directive (NECD) [9], а для промислових викидів на сміттєзвалища відходів – додаткова директива [10], тоді як для викидів (скидів) у воду подібні зміни відсутні. Отже, з правового погляду ***IED* разом з національним законодавством створюють єдину субсидіарну систему для захисту довкілля**. Тобто законодавство ЄС (за *IED*) встановлює мінімальні стандарти, а держави-члени можуть запроваджувати більш суворі заходи на національному рівні. По суті *IED* та національне законодавство мають працювати разом для управління забрудненням

довкілля: *IED забезпечує загальноєвропейську основу для великих промислових установок (та тваринницьких господарств), тоді як національне законодавство стосується інших джерел, що створює цілісний (holistic) підхід.*

Одне з перших порівняльних наукових досліджень головного законодавчого інструменту *IED* – інтегрованого дозволу (ІДД), і досвіду його використання у Польщі виконане відомою вченою Кобецькою Н.Р. [11]. Нею вперше поставлено і розглянуто питання щодо співвідношення ІДД, який містить загальні вимоги до викиду Р, з окремими секторними дозвільними документами щодо викидів Р у різні середовища, зокрема у водне. Еколого-правові зв'язки між інструментами РВЗ в *IED* та РСЗР у *WFD* (а отже, у ВРД) розглядалися європейською правовою організацією *IMPEL* в окремому проєкті [12]. Крім того, у спеціальному навчальному курсі для національних суддів ЄС у сфері екологічного права [13] значна увага приділяється роз'ясненню відмінності регулювання за складником С1 від РСЗР за складником С2, який базується на т. зв. «комбінованому підході», визначеному у ст. 10, пункті 10(3) ВРД.

Структурне поділення українського водного секторного механізму РВ(СЗ)Р на головні складники правового регулювання техногенної емісії речовин у поверхневі води дає підстави стверджувати про існування трьох таких складників та про **необхідність порівняльного визначення відмінностей подібних за призначенням правових інструментів, що входять до таких складників**. Виявлені відмінності можуть суттєво вплинути на ефективність забезпечення якості поверхневих вод сучасною системою правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Еколого-політичне твердження про недостатню ефективність українського правового механізму у боротьбі із забрудненням поверхневих вод внаслідок скидів Р зі зворотною водою при спеціальному водокористуванні ґрунтується на двох видах інформаційних джерел. До першого з них належить узагальнена офіційна інформація про фактичну якість води. В офіційних даних привертає увагу значне погіршення якості поверхневої води, зокрема за порушеннями санітарно-гігієнічних умов після початку у 2022 р. повномасштабної фази агресії проти України, яке відбувалося попри велике зменшення обсягів скиду зворотних вод.

Друге джерело інформації пов'язано із законодавчими вимогами щодо необхідності наближення українського екологічного законодавства до *acquis* ЄС та з науковим визначенням застарілості майже півстолітнього українського правового механізму боротьби із речовинним забрудненням поверхневих вод, який засновано на принципі «емісія – імісія» [14].

На шляху наближення до європейського законодавства з **08.08.2025 р. в Україні набуває чинності у повному обсязі ЗУПЗКПЗ, який є сьогоденною українською версією *IED***, отриманою шляхом тривалого та складного законотворчого компромісу. Після цього, як зазначено у [15], сучасне українське водне законодавство в частині РСЗР включатиме три складники. Основний складник С1, який стосується лише скидів промислових установок (та деяких тваринницьких господарств), наведених у додатку до ЗУПЗКПЗ, реалізує принцип «нульового забруднення» шляхом РВР за вимогами ЗУПЗКПЗ або, як зазначено, «запобігання, зменшення та, наскільки це можливо, усунення забруднення». До процедурних особливостей цього принципу належить **відсутність використання ним характеристик та властивостей водних об'єктів на ділянках поблизу скиду зворотної води, а отже, безрозрахунковий спосіб визначення гранично допустимих скидів ЗР**.

Слід зазначити, що в Україні до цього часу використовуються складні розрахункові та інформаційно насичені методи визначення допустимих скидів ЗР. Такі методи засновані на кількісних оцінках екологічних характеристик ділянок водних об'єктів, що приймають зворотну воду, не мають достатньої оперативності й не можуть належним чином адаптуватися до умов воєнного часу та повоєнного відродження. Усунення розрахункових та модельних процедур з РСЗР дасть змогу позбавитися проміжних (посередницьких) ланок між водокористувачами та дозвільним органом у процедурі розроблення нормативів ГДС і тим самим виключити корупційні ризики у цій сфері. Крім того, відсутність необхідності у великому обсязі важко доступної різномірної вихідної інформації для розрахунків та об'єктна локальність (або «точковість») нормативів ГДС робить складник С1 найбільш придатним засобом РСЗР в умовах мінливого стану водокористування та швидких змін у стані водних об'єктів під впливом зовнішніх обставин. Саме таких особливостей вимагає РСЗР для ефективного використання у воєнний період та у період повоєнного відновлення. Доповненням С1 в українській системі РСЗР є складник С3, який стосується неосновних джерел скидів, визначається та регулюється за сучасним національним українським водним за-

конодавством. Отже, *в умовах одночасної дії вимог ЗУПІЗКПЗ та ВКУ порівняння правових інструментів С1 з функціонально відповідними інструментами С3 слід вважати найважливішим етапом дослідження.*

Головним дозвільним інструментом скидання ЗР установками з С1 є «інтегрований довкіллевий дозвіл» (ІДД) (п. 8 ч. 1 ст. 1 ЗУПІЗКПЗ, art 3(7) IED). За ч. 1 ст. 48 ВКУ «скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти» належить до спеціального водокористування, а на вимогу ч. 1 ст. 49 ВКУ «Спеціальне водокористування ... здійснюється на підставі дозволу на спеціальне водокористування» (ДСВ). За ч. 3 ст. 29 ЗУПІЗКПЗ зазначена колізія вирішується для основних водокористувачів з С1 шляхом їх переходу від вимог ВКУ, тобто від ДСВ, до ІДД та встановлення певного строку для такого переходу.

У ст. 49 ВКУ викладено загальні вимоги до ДСВ, який з метою порівняння інструментів С1 з С3 слід вважати інструментальним відповідником ІДД у ВКУ. Найважливіша регулювальна інформація щодо скидання ЗР за ДСВ міститься у формі цього документа [16]. Відповідно регулювальна інформація щодо скидання Р за ІДД також міститься у формі, наразі затвердженій Кабінетом Міністрів України в постанові [17], розробленій Міністерством екології та природних ресурсів України й оприлюдненій 26.03.2025 р.

Для установок у сфері складника С1 найважливішим за правовим регулювальним значенням є документ «висновки найкращих доступних технологій та методів управління» (ВНДТМУ). За ст. 29 ЗУПІЗКПЗ відповідним визначенням доповнюється текст Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [18] шляхом включення нової ст. 31-1 (Найкращі доступні технології та методи управління). У цьому доповненні визначено, що до складу ВНДТМУ входять, зокрема, базові регулювальні інструменти – нормативи ГДС, а самі ВНДТМУ «розробляються та затверджуються на основі актів законодавства Європейського Союзу». Але відповідні процедурні документи наразі відсутні. Отже, ***ВНДТМУ слід розглядати як первинне документальне джерело головних інструментів РВР.*** В європейському IED [8, ст. 3(13)] введено визначення та відповідна кількісна речовинна регулювальна характеристика: ««рівні викидів, пов'язані з найкращими доступними техніками» означає діапазон рівнів викидів, отриманий за нормальних умов експлуатації з використанням найкращої доступної техніки чи поєднання найкращих доступних технік, як описано у висновках щодо НДТ, виражений як середнє значення за певний період часу, за визначених референтних умов». Інформація ВНДТМУ наводиться у формі ІДД із [17] в розділі «2. Мотивувальна частина», в підрозділах 2.1 – 2.3.

У формі ДСВ [16] регулювальні інструменти щодо скидання ЗР наводяться у розділі «Ліміти скидання забруднюючих речовин (гранично допустимі скиди (ГДС) та фактичні скиди речовин із зворотними (стічними) водами у поверхневі водні об'єкти (окремо для кожного водовипуску)»», де зазначені ліміти ототожнюються з гранично допустимими скидами (ГДС), хоча за визначеннями у ст. 1 ВКУ ці поняття відрізняються. У таблиці форми ДСВ зазначено три обмежувальних показники щодо вмісту певної ЗР у зворотній воді: «гранично допустимі концентрації, мг/дм³; ГДС, г/год; ГДС, перераховані у т/рік». Привертає увагу ненормативний характер першого показника (гранично допустимі концентрації), який не відповідає вимогам ст. 1 та ст. 38 ВКУ і виходить за межі визначення поняття нормативів ГДС. Тобто ***показник «гранично допустимі концентрації» насправді не належить до нормативів ГДС, а його включення до форми ДСВ може розглядатися як перевищення законодавчих вимог.***

Форма ІДД, наведена у [17], в частині води є відповідником форми ДСВ. Ця форма міститься у розділі «3. Умови інтегрованого довкіллевого дозволу», в п. «2. Ліміти забору води, ліміти використання води, ліміти скидання забруднюючих речовин, інші характеристики водокористування (передача води, скидання зворотних (стічних) вод, використання води в системах оборотного та повторного водопостачання), умови спеціального водокористування; вимоги та заходи, передбачені водним законодавством» загальної форми ІДД [17]. В підпункті 2.2 «Ліміти скидання забруднюючих речовин (гранично допустимі скиди (ГДС) (окремо для кожного водовипуску)» наведено ті самі показники що у формі ДСВ. Принциповою помилкою цього документа є відсутність у ньому жодних згадок про альтернативу ГДС у певних випадках за [4, ч. 4 ст. 3, ч. 10, 11 ст. 10, ч. 1 ст. 11,] – екологічні нормативи якості води.

Однією з найважливіших еколого-правових особливостей IED щодо водного середовища є «Додаток II. Перелік забруднювальних речовин», у якому для води наводяться 13 категорій та окремих ЗР, включаючи перелічені у додатку Х до ВРД. Цим додатком та посиланням на нього

в *IED* [8, ст. 14(a)] забезпечується мінімально потрібний вплив правових вимог на чинники екологічної небезпеки водних об'єктів, якими є наведені ЗР. Саме для ЗР, визначених за ст. 14 *IED*, встановлюються ГДС у підпункті 2.2 форми ІДД [17]. Натомість в українському аналогу в ч. 1 ст. 11 ЗУПІЗКПЗ зазначено «Переліки забруднюючих речовин, ... які підлягають регулюванню згідно з цією частиною, затверджуються Кабінетом Міністрів України». Цією посиляльною нормою здійснюється визначення та обсяг вимог до речовинної екологічної безпеки води. **В умовах відсутності згаданих переліків до ЗУПІЗКПЗ екологічні та правозастосовні органи змушені звертатися до застарілих українських джерел**, зокрема до ПНПА [19] (далі Перелік). Еколого-правове порівняння Додатка II до *IED* [8] з Переліком [19] дає змогу побачити **принципові та глибокі відмінності європейських екологічних вимог речовинної безпеки від українських**. Ці відмінності у сучасному стані водного законодавства України не дозволяють здійснити перехід до *acquis* ЄС або достатньо тісне зближення з ним задля досягнення європейської якості води.

У рядках для ЗР, зазначених в наведеному підпункті 2.2 форми ІДД [17], містяться у незмінному вигляді згадані вище регульовальні інструменти ДСВ: гранично допустимі концентрації, мг/дм³; ГДС, г/год; ГДС, перераховані у т/рік. Але у випадку ІДД визначення «гранично допустимого викиду» у ст. 1 ЗУПІЗКПЗ дозволяє можливість встановлення цього обмеження у вигляді «концентрація та/або рівень викиду, що не повинні перевищуватися протягом одного або кількох періодів часу», що збігається з визначенням у ст. 3(5) *IED* ««значення гранично допустимих викидів» означає масу, виражену через деякі конкретні параметри, концентрацію та/або рівень викидів, що їх не можна перевищувати протягом одного або декількох періодів часу». Форма ІДД не передбачає інших кількісних показників обмеження вмісту ЗР у зворотній воді.

До важливих європейських правових інструментів РСЗР зокрема належать заміники ГДВ у випадку відсутності останніх. Цими заміниками вважаються «стандарті якості довкілля» (за ст. 18 *IED*) або за більш коректним перекладом «екологічні нормативи» (ЕН), а у випадку водного середовища – «екологічні нормативи якості води» (ЕНЯВ). **Європейські вимоги цієї визначальної статті фактично не імплементовані у ЗУПІЗКПЗ**, хоча в абз. 2 п. 4 ст. 3 є вказівка, що «інтегрований довкіллявий дозвіл видається згідно з найкращими доступними технологіями ... та з екологічними нормативами». Подібна вказівка також є у ч. 10 ст. 10 ЗУПІЗКПЗ. У ч. 11 ст. 10 міститься неконкретна вимога до оператора установки щодо дій у випадку не забезпечення «досягнення екологічних нормативів якості вод». У ч. 1 ст. 11 ЗУПІЗКПЗ зазначено, що ЕН застосовуються у випадках не включення ГДВ у висновки НДТ, а також у разі відсутності затверджених висновків НДТ. Важлива вказівка на тимчасове джерело ЕНЯВ наведена в п. 2 ч. 5 ст. 29 (Прикінцеві та перехідні положення) ЗУПІЗКПЗ: «Умови інтегрованого довкіллявого дозволу для установок, зазначених у цьому пункті, визначаються на основі екологічних нормативів, які є чинними на момент подання заяви про отримання інтегрованого довкіллявого дозволу, ...». Це означає, що **задля здійснення РСЗР у воду можуть застосовуватися ЕНЯВ, визначені й встановлені за вимогами ВКУ**. Можливості ЕН не знайшли використання й в інших підзаконних актах щодо реалізації ЗУПІЗКПЗ. Зокрема, жодної згадки про ЕН не існує навіть у звітному документі «Звіт оператора установки про дотримання умов інтегрованого довкіллявого дозволу», який підсумовує річну діяльність водокористувача. Проект такого звіту розроблено та оприлюднено на офіційному веб-сайті Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України 17.06.2025 р.

Українські екологічні нормативи якості для визначення хімічного стану масиву поверхневих вод затверджено лише у 2024 р. як додаток № 28 до документа [19]. Відповідна таблиця у [19] містить т. зв. «пріоритетні» ЗР (за термінологією ВРД), у яких ані кількість, ані назви не збігаються з наведеними у згаданому вище Додатку II до *IED*. Тобто **викладені у ЗУПІЗКПЗ вимоги до важливого європейського регульовального інструменту РСЗР, яким є ЕНЯВ, не відповідають вимогам до його відповідника у сучасному українському водному законодавстві**.

Іншою принциповою відмінністю *IED*, а отже ЗУПІЗКПЗ, від українського РСЗР є наявність в останньому ще двох важливих інструментів правового регулювання РСЗР: нормативів гранично допустимих концентрацій (ГДК), якими лімітується речовинний склад води для забезпечення певних видів водокористування (ст. 1, ст. 36 ВКУ), та ділянка водного об'єкта, безпосереднього прилегла до скиду зворотної води й приймає зворотну воду. Ділянка представлена своїми характеристиками (гідродинамічними, гідрохімічними тощо). У *WFD* така ділянка має європейську назву «зона змішування» (33) (*mixinig zone, MZ*). Нормативи ГДК, зокрема належать до категорії «державних медико-санітарних нормативів», якими забезпечується громадське здоров'я та сані-

тарно-епідемічна безпека населення. Національною відмінністю ЗУПЗКПЗ від *IED* є визначене у п. 3 ч. 6 ст. 10 ЗУПЗКПЗ, подібно до ст. 36 ВКУ, ставлення до ГДК як до нормативу екологічної безпеки водокористування, наведеному у ВКУ на тому самому рівні правового впливу, що й нормативи ГДВ(С).

Причина відсутності ЗЗ серед правових інструментів *IED* та ЗУПЗКПЗ полягає у підпорядкованості *IED* чітко задекларованій у преамбулі (2) *IED* меті дотримання європейських принципів: «*In order to prevent, reduce and as far as possible eliminate pollution arising from industrial activities in compliance with the 'polluter pays' principle and the principle of pollution prevention, < ... >*», тобто «Для запобігання, зменшення та, наскільки це можливо, усунення забруднення, що виникає внаслідок промислової діяльності, відповідно до принципу «забруднювач платить» та принципу запобігання забрудненню, < ... >». Отже, два зазначені правові інструменти ГДК та ЗЗ у визначенні українських нормативів ГДВ не використовуються, але з різних причин.

Результати порівняння інструментів правового регулювання двох найбільш важливих складників сучасного механізму українського РСЗР у стислому вигляді наведено у таблиці.

З таблиці можна побачити, що **змістовно майже всі категорії правових інструментів структурних складників С1 та С3 принципово відрізняються від своїх функціональних відповідників**. Отже, екологічна та операційна ефективності РСЗР, яке здійснюється складником С1 правового механізму за ЗУПЗКПЗ стосовно джерел основних установок, істотно відрізняються від подібних характеристик РСЗР складника С3 для джерел неосновних установок і ґрунтуються на застарілих вимогах ВКУ. Зокрема, використання українських нормативів ГДК при реалізації ЗУПЗКПЗ перешкоджає відмові від застарілого принципу «емісія – іммісія» і викликає помилки при адаптації інструментів ГДК та ЗЗ до європейського принципу «нульового забруднення».

Таблиця

**Інструменти правового механізму РСЗР з техногенних
точкових стаціонарних джерел в поверхневі води України**

Категорії інструментів	Структура механізму РСЗР за: джерелами скидів / складниками	
	основні установки	неосновні установки
	С1 – ЗУПЗКПЗ	С3 – ВКУ
Нормативно-інформаційні – для забезпечення дозвільної та регулювальної діяльності	ВНДТМУ (на основі актів законодавства Європейського Союзу)	Різнорідні документи та розрахунки із використанням спеціального математичного забезпечення на базі математичного моделювання
Нормативно-дозвільні – щодо джерел скидання ЗР	ІДД (інтегрований довкіллевий дозвіл)	ДСВ (дозвіл на спеціальне водокористування)
Нормативно-регулювальні – стосовно негативного екологічного впливу:	ГДВ (гранично допустимі викиди, які визначаються в точці вивільнення з установки) у вигляді: гранично допустимі концентрації, мг/дм ³ ; ГДС, г/год; ГДС, перераховані у т/рік	ГДС у вигляді: гранично допустимі концентрації, мг/дм ³ ; ГДС, г/год; ГДС, перераховані у т/рік
– чинники (фактори, агенти) впливу	ЗР (за категоріями у Додатку до <i>IED</i> ; за переліками, які затверджуються Кабінетом Міністрів України)	ЗР (за Переліком у ПНПА до ВКУ)

– об’єкти просторово-часового поширення впливу та показники його обмеження	не допускається поширення впливу на приймальну воду поза скидом; ЕН (ЕНЯВ) як замітник ГДВ	масив приймальної води поза ділянкою від скиду до контрольного пункту (КП) або ЗЗ; ГДК у КП
– об’єкти правового захисту та показники їх стану	приймальна вода поза скидом; скалярний ЕН (ЕНЯВ) для кожного ЗР за ЗУПЗКПЗ	масив приймальної води поза ділянкою від скиду до контрольного пункту або поза ЗЗ; векторний ЕНЯ для сукупності ЗР за ВКУ

Примітка: скорочення, аббревіатури та пояснення наведені в тексті.

Висновки. Вимоги дотримання якості води в умовах надходження ЗР зі зворотною водою, вдосконалення правового механізму й відповідних інструментів екологічної безпеки водокористування є важливим напрямком охорони поверхневих вод. Прийняття 08.08.2025 р. у повному обсязі ЗУПЗКПЗ, наближеного до європейської *IED*, здійснюється в умовах воєнного стану та економічної скрути. При цьому механізм РСЗР водного сектору зазнає парадигмальної зміни засад правового регулювання. Наслідком є створення комплексного механізму РСЗР, що включає три паралельних структурних складники. Два з них ґрунтуються на різних еколого-правових принципах: «нульового забруднення» за ЗУПЗКПЗ (для основних промислових та ін. установок) та «емісії – іммісії» за ВКУ (для неосновної промислової та непромислової діяльності). Третій складник пов’язаний з особливостями регулювання скидання пріоритетних ЗР за вимогами *WFD* й можливим використанням характеристик ЗЗ і приймальної води як додаткових правових інструментів. Порівняльний аналіз відповідних за функціональним призначенням правових інструментів двох перших складників виявив значні відмінності, які можуть чинити негативний вплив на ефективність РСЗР, зокрема, викликати важливі помилки у складі правових інструментів. Визначено, що сучасний підінститут РСЗР українського водного законодавства має архітектоніку, за якою правовий вплив на основних і неосновних водокористувачів здійснюється за вимогами, показниками й критеріями, що принципово відрізняються. Тобто екологічна та операційна ефективність головного складника механізму РСЗР, яка досягається наближенням до *IED* щодо основних установок, істотно відрізняється від національного складника щодо неосновних водокористувачів. Останній консервує принцип регулювання майже півстолітньої давнини. З погляду екологічної безпеки цей структурний складник доцільно якомога швидше змінити у напрямках, зазначених у статті [21]. Подальше тривале існування в механізмі РСЗР застарілого складника, який потребує реформування, та його правових інструментів погіршує позитивний вплив європейських принципів охорони якості вод і є недоцільним.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Постанова Верховної Ради України. *ВВР*. 1998. № 38. Ст. 248. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.08.2025).
2. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року. Закон України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII. Верховна Рада України. *ВВР*. 2019. № 16. Ст. 70. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 05.08.2025).
3. European Water Resilience Strategy. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions. Brussels, 4.6.2025 COM(2025) 280 final. 29 p. URL: https://environment.ec.europa.eu/publications/european-water-resilience-strategy_en (дата звернення: 05.08.2025).
4. Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення: Закон України № 3855-IX від 16 липня 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-20#Text> (дата звернення: 05.08.2025).

5. Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» від 23 жовтня 2000 року: станом на 31.10.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_962#Text (дата звернення: 05.08.2025).
6. Водний кодекс України: від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР. ВВР. 1995. № 24. Станом на 19.04.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.08.2025).
7. Уberman В.І., Васьковець Л.А. Законодавче регулювання викидів промислових підприємств у поверхневі води – структурні та понятійні особливості. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2025. Том 36 (75). № 2. С. 86–94. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2025.2/12> (дата звернення: 05.08.2025).
8. Директива Європейського Парламенту і Ради 2010/75/ЄС від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (інтегрований підхід до запобігання забрудненню та його контролю) (Нова редакція). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-10#Text (дата звернення: 05.08.2025).
9. Directive (EU) 2016/2284 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants, amending Directive 2003/35/EC and repealing Directive 2001/81/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/2284/oj/eng> (дата звернення: 05.08.2025).
10. Directive (EU) 2024/1785 amending Directive 2010/75/EU on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) and Council Directive 1999/31/EC on the landfill of waste. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1785/oj/eng> (дата звернення: 05.08.2025).
11. Nadiia Kobetska. The integrated environmental permit: requirements of EU legislation, practice of its implementation in Poland, prospects for Ukraine. *Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*. 2018. Vol. 5. No. 2, pp. 33–44. DOI: <https://doi.org/10.15330/jpnu.5.2.33-44> (дата звернення: 05.08.2025).
12. IMPEL Project. Linking the Water Framework Directive and the IPPC Directive. Report of Phase 3 of the Project. November 2013. Institute for European Environmental Policy. URL: <https://www.impel.eu/contents/libraryfile/phase%203%20report%20with%20annex.pdf> (дата звернення: 05.08.2025).
13. Menno Verheij. 2017. European water management. Legal framework. In: «How to handle court proceedings invoking non-compliance with EU water law», 05 – 07 April 2017, Warsaw (Poland). URL: https://www.era-comm.eu/EU_water_law/stand_alone/videos/02_Verheij/index.html (дата звернення: 05.08.2025).
14. Уberman В.І., Васьковець Л.А. Європейська водоохоронна парадигма в українському правовому регулюванні скидання забруднювальних речовин у поверхневі води. *Law. State. Technology*. 2025. № 1, С. 15–23. DOI: <https://doi.org/10.32782/LST/2025-1-3> (дата звернення: 05.08.2025).
15. Уberman В.І., Васьковець Л.А. Архітектоніка механізму сучасного українського правового регулювання скидів речовин у поверхневі води. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, Серія ПРАВО*. 2025. Випуск 89: частина 2. С. 312–320. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.2.47> (дата звернення: 05.08.2025).
16. Порядок видачі, переоформлення та припинення дії (відкликання, визнання недійсними) дозволів на спеціальне водокористування. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 321. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.08.2025).
17. Вимоги до форми і змісту інтегрованого довкілцевого дозволу. Постанова Кабінету Міністрів України від 15 липня 2025 р. № 884. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/884-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.08.2025).
18. Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 25 червня 1991 року. № 1264-XII: станом на 15.11.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 05.08.2025).
19. Про затвердження Порядку розроблення нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти та перелік забруднюючих речовин, скидання яких у водні об'єкти нормується. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 вересня 1996 р.

- № 1100 (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-96-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.08.2025).
20. Методика віднесення масиву поверхневих вод до одного з класів екологічного та хімічного станів масиву поверхневих вод, а також віднесення штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод до одного з класів екологічного потенціалу штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 14 січня 2019 року № 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0127-19#n115> (дата звернення: 05.08.2025).
21. Уberman В., Васьковець Л. Правові особливості наближення екологічного нормативного регулювання якості вод в Україні до вимог ЄС. *Юридичний вісник*. 2024. № 5. С. 208–219. DOI: <https://doi.org/10.32782/yuv.v5.2024.23> (дата звернення: 05.08.2025).

ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА ЛЮДИНИ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ: ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Удовенко Р.П.,
*аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права
Сумського національного аграрного університету*

Удовенко Р.П. Екологічні права людини в умовах сталого розвитку: інформаційно-правовий аспект.

Сучасне розуміння екологічних прав людини як невід'ємної складової правового механізму сталого розвитку неможливе без дослідження інформаційно-правового аспекта реалізації цих прав, зокрема доступу до екологічної інформації, участі громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень та забезпеченню доступу до правосуддя у сфері охорони довкілля. Метою статті є комплексний аналіз інформаційно-правового аспекту реалізації екологічних прав людини в контексті сталого розвитку через вивчення міжнародно-правових та національних механізмів їх захисту, дослідження ролі екологічної інформації як ключового елементу реалізації цих прав, визначення викликів та перспектив розвитку інформаційно-правового забезпечення екологічних прав людини в Україні та світі. Інформаційно-правовий аспект розглядається у двох аспектах: у вузькому значенні як поєднання понять «інформація» і «право, у широкому – як цілісна концепція, що інтегрує наявність, доступність, якість інформації з реальною можливістю реалізації й захисту прав та свобод людини. Матеріалами дослідження є праці вітчизняних та зарубіжних авторів, науково-практичні дослідження яких присвячені питанням екологічних прав людини та інформаційно-правового забезпечення їх реалізації. У дослідженні використано комплекс загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання, що забезпечило його системний та багатоаспектний характер. Такий підхід гарантував ґрунтовність дослідження, що охопило як теоретичні, так і практичні аспекти проблеми. Для повного та глибокого аналізу інформаційно-правового аспекту забезпечення екологічних прав людини, окрім уже згаданих (філософське підґрунтя, правове забезпечення, універсальність застосування, цифрова доступність та значення для сталого розвитку), запропоновано акцентувати увагу на дослідженні таких ключових складових як інституційні механізми реалізації та контролю, проблеми та виклики правозастосування, роль громадянського суспільства та засобів масової інформації, міжнародна співпраця та гармонізація законодавства. Правовий аналіз вказаних аспектів дозволить створити більш збалансований, всебічний та практично орієнтований аналіз інформаційно-правового аспекту реалізації екологічних прав.

Ключові слова: інформаційно-правове забезпечення, екологічні права, сталий розвиток, інформація, екологічна інформація, право на доступ до інформації, навколишнє середовище.

Udoenko R.P. Environmental human rights in the context of sustainable development: informational and legal aspect.

Modern understanding of environmental human rights as an integral part of the legal mechanism of sustainable development is impossible without studying the informational and legal aspect of the implementation of these rights, in particular access to environmental information, public participation in making environmentally significant decisions and ensuring access to justice in the field of environmental protection. The purpose of the article is a comprehensive analysis of the informational and legal aspect of the implementation of environmental human rights in the context of sustainable development through the study of international legal and national mechanisms for their protection, research into the role of environmental information as a key element of the implementation of these rights, identification of challenges and prospects for the development of informational and legal support for environmental human rights in Ukraine and the world. The informational and legal aspect is considered in two aspects: in a narrow sense as a combination of the concepts of «information» and «law, in a broad sense –

as a holistic concept that combines the availability, accessibility, quality of information with the real possibility of implementing and protecting human rights and freedoms. The materials of the study are the works of domestic and foreign authors, whose scientific and practical research is devoted to the issues of environmental human rights and informational and legal support for their implementation. The study used a complex of general scientific and special scientific methods of cognition, which ensured its systematic and multifaceted nature. Such an approach guaranteed the thoroughness of the study, which covered both theoretical and practical aspects of the problem. For a complete and in-depth analysis of the informational and legal aspect of ensuring environmental human rights, in addition to those already mentioned (philosophical basis, legal support, universality of application, digital accessibility and significance for sustainable development), it is proposed to focus attention on the study of such key components as institutional mechanisms of implementation and control, problems and challenges of law enforcement, the role of civil society and the media, international cooperation and harmonization of legislation. Legal analysis of the indicated aspects will allow creating a more balanced, comprehensive and practically oriented analysis of the informational and legal aspect of the implementation of environmental rights.

Key words: information and legal support, environmental rights, sustainable development, information, environmental information, right to access information, environment.

Постановка проблеми. Зміна клімату та глобальне потепління, втрата біорізноманіття, опустелювання та деградація ґрунтів, руйнування озонового шару, забруднення водних ресурсів та повітря, накопичення та утилізація відходів – далеко неповний перелік глобальних екологічних викликів, з якими зіткнувся сучасний глобалізований світ. Ці проблеми нерозривно пов'язані з порушенням права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, що в умовах концепції сталого розвитку набувають особливого значення. Ефективність вирішення сукупності вказаних проблем полягає в тому, що попри визнання цих прав на міжнародному та національному рівнях, їх реалізація залишається фрагментованою та часто ускладнюється відсутністю ефективних правових механізмів, недостатнім доступом до екологічної інформації та низьким рівнем екологічної свідомості та правової культури громадян. Особливою гостроти ситуація набуває в умовах гібридних загроз та воєнних конфліктів, які не лише руйнують фізичну інфраструктуру, а й завдають непоправної шкоди довкіллю, ставлячи під загрозу реалізацію екологічних прав цілих поколінь. Таким чином, дослідження правових та інформаційних аспектів захисту екологічних прав людини в контексті сталого розвитку є надзвичайно актуальним, адже лише ефективна взаємодія права, інформації та активного громадянського суспільства може забезпечити стає майбутнє для нашої планети.

Стан опрацювання проблематики. Останнім часом проблемі інформаційно-правового забезпечення екологічних прав людини в контексті сталого розвитку приділяється достатня увага вітчизняної та світової наукової спільноти. Свої напрацювання цій темі присвятили численні автори, серед яких Джулі Х. Альберс [1], Дрісс Ед Даран, Малік Зія-уд Дін [2], Краснова М.В., Краснова Ю.А. [6] Шемшученко Ю.С. [14] та інші. Сучасні наукові розвідки в цій галузі свідчать про те, що, попри значний прогрес у формуванні законодавчої бази, реалізація екологічних прав людини залишається складною та багатогранною проблемою. В той же час вчені наголошують на необхідності комплексного перегляду існуючих правових механізмів, виявлення їхніх недоліків та розробки інноваційних підходів до захисту екологічних прав людини в умовах, що постійно змінюються.

Метою статті є комплексний аналіз інформаційно-правового аспекту реалізації екологічних прав людини в контексті сталого розвитку, дослідження ролі екологічної інформації як ключового елементу реалізації цих прав, визначення викликів та перспектив розвитку інформаційно-правового забезпечення екологічних прав людини в Україні та світі.

Виклад основного матеріалу. Фундаментом інформаційно-правового забезпечення екологічних прав людини є нерозривний зв'язок між правом на інформацію та ефективною реалізацією прав людини. Це означає, що для повноцінної реалізації прав на безпечне довкілля, участь у прийнятті екологічно значущих рішень та звернення до суду за захистом порушених екологічних прав [11], людина повинна мати повний, своєчасний та достовірний доступ до всієї релевантної екологічної інформації як на національному, так і міжнародному рівнях. Інформація виступає основою для реалізації будь-яких екологічних прав, в тому числі і права на сприятливе довкілля,

адже без актуальних і достовірних знань про реальний стан навколишнього середовища (рівень забруднення повітря, води, ґрунту, наявність небезпечних відходів тощо) людина не може усвідомити потенційні ризики для свого життя та здоров'я. Доступ до інформації дозволяє оцінити, чи відповідає довкілля стандартам безпеки, і, відповідно, чи реалізується право на безпечне навколишнє середовище.

Інформаційно-правовий аспект у вузькому значенні являє собою поєднання понять «інформація» і «право, у широкому – цілісну концепцію, що висвітлює фундаментальну взаємозалежність між наявністю, доступністю та якістю інформації з одного боку, та можливістю реалізації й захисту прав та свобод людини, а також ефективного функціонування демократичного суспільства з іншого. Фактично, це усвідомлення того, що право без інформації є сліпим, а інформація без правових гарантій – безсилою. Зважаючи на вище викладене, на наш погляд логічним буде розгляд екологічно-правового аспекту забезпечення екологічних прав людини в умовах сталого розвитку з точки зору наступних ключових складових його розширеного розуміння, а саме: *філософське підґрунтя, правове забезпечення, універсальність застосування, цифрова доступність та значення для сталого розвитку*.

Філософське підґрунтя інформаційно-правового аспекту передбачає глибоке усвідомлення того, що знання є не просто силою, а й правом, основою людської гідності, автономії та здатності до відповідального існування в суспільстві та на планеті. Воно є моральним імперативом для держави забезпечити ці умови, визнаючи, що майбутнє залежить від поінформованості та здатності кожного індивіда та суспільства загалом до усвідомлених дій. В основі інформаційно-правового аспекту лежить ідея прозорості та підзвітності влади. У демократичному суспільстві громадяни є джерелом влади, і для усвідомленого вибору, контролю за діяльністю уряду та участі в управлінні державними справами, вони повинні мати повну та достовірну інформацію [3]. Якщо держава чи інші ключові гравці геополітичного простору володіють монополією на знання, це створює асиметрію, що може призвести до зловживань владою, корупції та ущемлення прав людини. Інформація є ключовим ресурсом, каталізатором суспільного прогресу та інновацій і її нерівний розподіл може створювати або посилювати соціальну нерівність. Фактично, інформаційно-правовий аспект є опорою демократії, правової держави та верховенства права.

Інформаційно-правовий аспект з точки зору *правового забезпечення* виходить за межі простої наявності інформації та її юридичного закріплення. Воно охоплює складний комплекс взаємодій, що забезпечують ефективність та справедливість у суспільних відносинах. В основі інформаційно-правового аспекту лежить право на доступ до інформації, яке забезпечується цілою низкою нормативно-правових актів, серед яких Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [5], Закони України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII. [10], «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI [9] та інші. Право на доступ до інформації включає фізичну доступність (наявність можливостей для подання запитів як у фізичному форматі, так і дистанційно) та технічну доступність (формати, що дозволяють її легко завантажувати, читати та обробляти, використання відкритих даних); право на запит, яке передбачає можливість подати запит до публічних органів і очікувати у встановлені терміни на відповідь, яка повинна бути вичерпною та зрозумілою; обов'язок держави регулярно та систематично оприлюднювати певну важливу інформацію (наприклад, бюджети, плани діяльності, екологічні звіти, результати моніторингу) на своїх офіційних сайтах, у відкритих ресурсах, через публічні звіти, що зменшує навантаження на запитувачів і підвищує загальний рівень прозорості [6].

Важливою складовою залишається певні вимоги до самої інформації: вона має бути викладена мовою, доступною для широкого загалу, без надмірного використання складних термінів, професійного сленгу або бюрократичних формулювань з візуалізацією даних, що полегшує їх сприйняття; повинна базуватися на об'єктивних даних, наукових дослідженнях та перевірених фактах, адже спотворення, маніпуляції або фальсифікація інформації повністю нівелюють цінність доступу; дані мають відображати поточний стан справ, оскільки застаріла інформація може бути не лише марною, а й шкідливою (наприклад, екологічна інформація про забруднення має бути доступна майже в режимі реального часу, щоб дозволити вчасно реагувати на небезпеки) [10; 9].

Отримання інформації, попри свою фундаментальну значимість, становить лише початковий, хоча й обов'язковий, етап у комплексному процесі забезпечення ефективної реалізації та захисту прав. Це є необхідною, але недостатньою умовою для формування дієвих механізмів впливу та контролю у будь-якій сфері, зокрема в екологічній. Справжня ефективність інфор-

маційно-правового аспекту виявляється лише тоді, коли доступ до даних конвертується у здатність до аналізу, обговорення та правової дії. Право на доступ до інформації дає можливість громадянам, науковцям, журналістам та громадським організаціям проводити незалежний аналіз отриманих даних, що означає не просто читання звітів, а їх критичну оцінку, порівняння з нормами права, міжнародними стандартами. Отримана інформація дозволяє громадянам залучати власних фахівців (екологів, юристів, інженерів) для проведення незалежних експертиз для забезпечення плюралізму і запобігання монополії держави або бізнесу на інтерпретацію складних екологічних даних. Правовий аспект тут полягає у праві на отримання інформації, достатньої для проведення такої експертизи. В сучасному цифровому суспільстві інформація є життєво необхідною для змістовного здійснення права на участь в управлінні державними справами. Правові механізми електронного урядування, публічних обговорень, громадських слухань, зборів громадян, обговорення проєктів нормативно-правових актів та планів діяльності дозволяють громадськості активно висловлювати свою позицію [2]. Завдяки доступу до інформації громадяни можуть формулювати не емоційні, а аргументовані та обґрунтовані пропозиції та зауваження, що підвищує їх вагу та ймовірність того, що вони будуть враховані органами влади. Правові норми чітко визначають процедури таких обговорень та зобов'язують враховувати думку громадськості.

Інформація дозволяє виявляти потенційні або фактичні порушення законодавства. Якщо є доступ до планів, дозволів, звітів та даних моніторингу, громадськість може порівнювати їх із реальною ситуацією та виявляти невідповідності. Це реалізується через право на отримання інформації та право на звернення. У разі порушення екологічних прав людини доступ до інформації є критично важливим для формування належної доказової бази для судових справ та обґрунтовано оскаржувати неправомірні рішення або бездіяльність органів влади, які призвели до порушення екологічних прав.

Таким чином, механізми використання інформації, підкріплені правом, перетворюють громадян з пасивних спостерігачів на активних учасників екологічної політики, дозволяючи їм не лише знати про стан довкілля, а й активно впливати на його захист, добиватися справедливості та сприяти сталому розвитку.

Хоча ми зосередились на екологічних правах, концепція інформаційно-правового аспекту є унікальною щодо *універсальності застосування*. Універсальність інформаційно-правового аспекту проявляється не лише в його застосуванні до різних сфер, а й у тому, як принципи, що були розроблені для однієї галузі, синергетично підсилюють захист прав в інших сферах. Слід зазначити, що ефективна реалізація права на інформацію в таких галузях, як охорона здоров'я, споживчі права та державне управління, безпосередньо сприяє забезпеченню екологічних прав, створюючи міцний і багатосаровий захисний механізм. У сфері охорони здоров'я інформаційно-правовий аспект є критично важливим у випадку, коли держава гарантує доступ до інформації про захворюваність населення в певних регіонах, що дозволяє виявити кореляцію між проблемами зі здоров'ям та екологічним забрудненням. Наприклад, підвищена частота респіраторних захворювань у промислових містах може свідчити про недотримання норм викидів у повітря. Такий доступ до медичних даних, забезпечений правом, стає потужним інструментом для обґрунтування вимог щодо посилення екологічного контролю.

Законодавство про захист прав споживачів зобов'язує виробників надавати інформацію про склад, походження та технології виготовлення продукції, що дозволяє громадськості та споживачам здійснювати комплексну оцінку екологічного сліду товару, що передбачає аналіз його утилізаційного потенціалу, хімічного складу на предмет вмісту токсичних речовин та загальної екологічної безпеки протягом усього життєвого циклу. Споживач, володіючи цією інформацією, може зробити усвідомлений вибір на користь екологічно чистих товарів, що, своєю чергою, стимулює бізнес до впровадження сталих практик.

Відкритість бюджетного процесу, державних закупівель та законодавчої діяльності безпосередньо впливає на екологічні права: доступ до інформації про фінансування природоохоронних програм дозволяє контролювати, наскільки ефективно витрачаються кошти; прозорість у видачі дозволів та ліцензій на природокористування допомагає виявляти корупційні ризики та незаконні рішення, що можуть завдати шкоди довкіллю. Загальне право на доступ до інформації про судові справи, їх результати та обґрунтованість рішень дозволяє аналізувати судову практику в екологічних питаннях. Це дає можливість зрозуміти, наскільки ефективно працює судова система у

справах про екологічні правопорушення, які аргументи є найдієвішими, і, таким чином, готувати більш сильні позови для захисту екологічних прав у майбутньому.

Таким чином, універсальність інформаційно-правового аспекту з точки зору екологічних прав полягає в тому, що він є наскрізним принципом, який підсилює та захищає екологічні права, використовуючи механізми, розроблені для інших сфер. Коли система працює ефективно, інформований громадянин може отримати інформацію про потенційну шкоду для здоров'я від забруднення (сфера охорони здоров'я), визначити, який саме продукт спричиняє це забруднення (сфера захисту прав споживачів), з'ясувати, чи законно було видано дозвіл на діяльність підприємства-забруднювача (сфера державного управління) та використати вказану інформацію для звернення до суду з вимогою відшкодування шкоди (сфера правосуддя). Така синергія робить екологічні права більш стійкими та дієвими, перетворюючи їх з окремого, вузькоспеціалізованого права на невід'ємну частину загальної системи прав і свобод людини. Таким чином, універсальність інформаційно-правового аспекту полягає в тому, що він є базовим принципом, який застосовується до всіх сфер суспільного життя. Його реалізація створює суспільство, де громадяни є поінформованими, відповідальними та мають реальні важелі впливу на процеси, що безпосередньо стосуються їхнього життя, що забезпечує ефективне функціонування правової держави та сприяє сталому розвитку.

Цифрова доступність у контексті інформаційно-правового аспекту є не просто переведенням інформації в електронний формат, а сукупністю технологічних, правових та інституційних заходів, що забезпечують рівний та ефективний доступ до даних і послуг для всіх категорій населення. Це ключова вимога сучасності, що відповідає духу Орхуської конвенції [4] та принципам сталого розвитку [12]. Відкриті дані та платформи електронного урядування є фундаментальним елементом у забезпеченні екологічних прав людини. Екологічні дані мають публікуватися у машиночитному форматі, що дозволяє автоматизовану обробку та аналіз. Це дає можливість громадським організаціям, стартапам та журналістам створювати власні аналітичні інструменти, мобільні додатки та сервіси (наприклад, SaveEcoBot) [13], які роблять складну інформацію зрозумілою для широкого загалу. В Україні, наприклад, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів працює над наповненням платформи «ЕкоСистема», де акумулюється інформація з різних реєстрів. Замість паперових архівів чи розрізнених таблиць, створюються єдині державні електронні реєстри, такі як Єдиний реєстр з оцінки впливу на довкілля, Реєстр декларацій про відходи, Національний перелік відходів, Реєстр місць видалення відходів, інтерактивні карти забруднення (EcoCity, SaveEcoBot, Інтерактивна мапа Департаменту захисту довкілля Києва, ЕкоЗагроза, ЛУН Місто Air) та мобільні застосунки й чатботи для моніторингу якості повітря (Radiation and Smog Alarm, Київ Цифровий, IQAir, World Air Quality Index) [7]. Вони надають інформацію в режимі реального часу або з мінімальною затримкою, що дозволяє громадянам оперативно реагувати на потенційні загрози. В той же час цифрова доступність має бути гарантована на рівні законодавства з урахуванням безперешкодного доступу до веб-сайтів та платформ для людей з інвалідністю, що є частиною «цифрової безбар'єрності». Забезпечення цифрової доступності не повинно компрометувати безпеку. Захист персональних даних та чутливої інформації є ключовим, особливо в умовах воєнного стану, коли доступ до певних даних може бути тимчасово обмежений з міркувань національної безпеки, що також має бути чітко врегульовано законом.

Таким чином, цифрова доступність є не просто технологічним трендом, а невід'ємною складовою інформаційно-правового аспекту, що забезпечує перехід від пасивного інформування до активної, свідомої та ефективної участі громадян у захисті навколишнього середовища та досягненні цілей сталого розвитку.

Інформаційно-правовий аспект має вирішальне значення для сталого розвитку, оскільки він перетворює цю концепцію з абстрактної ідеї на практичний інструмент управління, забезпечує фундаментальні умови, необхідні для досягнення цілей сталого розвитку. Перш за все, це сприяння усвідомленому та відповідальному управлінню, адже доступ до повної та достовірної екологічної інформації дає змогу урядам, бізнесу та громадськості приймати обґрунтовані рішення, допомагає уникнути короткострокових вигод за рахунок шкоди довгостроковим екологічним та соціальним наслідкам. По-друге, інформаційна прозорість у сфері природокористування та екологічної політики є потужним інструментом у боротьбі з корупцією та забезпеченні підзвітності органів державної влади та місцевого самоврядування [8]. Відкритий доступ до екологічних даних заохочує науковців, інженерів та підприємців до розробки нових технологій та рішень, що

є стимулюванням інновацій та екологічної модернізації. Формування екологічної свідомості та активності громадян можливе за умови доступності та зрозумілості інформації про стан довкілля, що, своєю чергою, мотивує громадян до більш екологічно відповідальної поведінки, участі в природоохоронних акціях та висуванні вимог до влади. Активне та свідоме громадянське суспільство є ключовим рушієм сталого розвитку. Таким чином, інформаційно-правовий аспект є каталізатором сталого розвитку, що забезпечує необхідну синергію між державним управлінням, бізнесом і громадянським суспільством, створює умови для відкритості, відповідальності та співпраці, без яких неможливо досягти збалансованого співіснування людини та природи.

Висновки. За результатами комплексного аналізу інформаційно-правового аспекту реалізації екологічних прав людини в контексті сталого розвитку, що охоплює його філософські засади, правові механізми, універсальність, цифрову імплементацію та значення для сталого розвитку, ми дійшли наступних науково обґрунтованих висновків. Інформаційно-правовий аспект є невід’ємною частиною системи права, що функціонально забезпечує реалізацію інших екологічних прав. Він виступає як процедурна передумова та правова гарантія для права на сприятливе довкілля, права на участь у прийнятті рішень та права на доступ до правосуддя. У цій системі, інформація перетворюється з простого факту на юридично значущий ресурс, без якого ефективний правовий захист екологічних прав є неможливим. За результатами комплексного аналізу інформаційно-правового аспекту реалізації екологічних прав людини можна зробити висновок, що його ефективність залежить від системної взаємодії між правовим забезпеченням та інформаційними механізмами. Це є необхідною передумовою для перетворення декларативних прав на дієві інструменти. У сучасному правовому полі цифрова доступність набуває статусу ключового механізму реалізації інформаційних прав. Запровадження електронних реєстрів, платформ відкритих даних та інтерактивних карт трансформує принципи прозорості та підзвітності, забезпечуючи оперативність, універсальність та прозорість доступу до екологічної інформації. Це створює правові умови для посилення громадського контролю, зниження корупційних ризиків та підвищення ефективності взаємодії між владою та суспільством, що є критично важливим для забезпечення сталого розвитку. У контексті сталого розвитку, доступ до інформації та його правовий захист є необхідним інструментом для забезпечення принципу рівних можливостей для нинішнього та майбутніх поколінь щодо доступу до природних ресурсів та безпечного довкілля. Він надає можливість приймати інформовані рішення щодо раціонального природокористування, виступає як фактор попередження екологічних катастроф та стимулює розвиток «зеленої» економіки. Перспективними напрямками дослідження інформаційно правового аспекту екологічних прав людини в контексті сталого розвитку вважаємо розгляд таких ключових складових як інституційні механізми реалізації та контролю, проблеми та виклики правозастосування, роль громадянського суспільства та засобів масової інформації, міжнародна співпраця та гармонізація законодавства

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Albers, J.H. (2018). Human Rights and Climate Change: Protecting the Right to Life of Individuals of Present and Future Generations. *Security and Human Rights*, 28(1-4), 113–144. <https://doi.org/10.1163/18750230-02801009>.
2. Daran, Driss Ed, and Malik Zia-ud Din. «Environmental Human Rights: An Innovative Approach to Achieving Sustainable Development.» *Legal Frameworks and Educational Strategies for Sustainable Development*, edited by Enas Mohammed Alqodsi and Asma Khaleel Abdallah, IGI Global Scientific Publishing, 2025, pp. 125–142. <https://doi.org/10.4018/979-8-3693-2987-0.ch008>.
3. Human rights and the environment Compendium of instruments and other international texts on individual and collective rights relating to the environment in the international and European framework. URL: <https://rm.coe.int/1680489692>.
4. 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.
5. Конституція України: 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>.

6. Краснова М.В., Краснова Ю.А. Реалізація та захист екологічних прав громадян: теоретико-правові аспекти: наукове видання / М.В. Краснова, Ю.А. Краснова. Київ: ФОП Ямчинський О.В., 2021. 148 с.
7. Маймур І. Як перевірити стан повітря онлайн: мапи, міжнародні платформи, чатботи й мобільні застосунки. URL: <https://bzh.life/ua/mesta-i-veshi/1727963056-k-pereviriti-stan-povitrya-onlayn-mapi-mizhnarodni>.
8. Міжнародний захист права людини на здоров'я та безпечне довкілля: моногр./авт. кол.; за заг. ред. М.О. Медведєвої. Київ: Видавничий дім «Вініченко», 2023. 260 с. URL: <https://epl.org.ua/wp-content/uploads/2023/08/monografiya1608.pdf>.
9. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
10. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.
11. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>.
12. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.
13. Стан доступу до екологічної інформації в Україні: SaveEcoBot. URL: <https://www.saveecobot.com/static/environmental-data-status>.
14. Шемшученко Ю.С., Гриньо Д.Д. Деякі аспекти обмеження екологічних прав і свобод людини під час дії правового режиму воєнного стану в Україні. *Часопис Київського університету права*, вип. 4, Грудень 2023, с. 202–207. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/view/1043>.

УДК 349.42

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.13>

СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАЛУЧЕННЯ МОЛОДІ ДО АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

Хріщева О.Г.,
доктор філософії з права,
кафедра цивільно-правових дисциплін,
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова
ORCID: 0009-0001-1365-8819
e-mail: Neykova@i.ua

Хріщева О.Г. Сучасний стан, проблеми та перспективи залучення молоді до аграрного сектору економіки України з урахуванням європейського досвіду.

Молодь здатна забезпечити агроекологічне майбутнє держави, сприяти забезпеченню сталого розвитку сільських територій. Саме тому у статті проведено дослідження сучасного стану залучення молоді до аграрного сектору економіки України. Окреслено проблеми, які гальмують залучення молоді до агросфери. Встановлено, що в Україні тривалий час спостерігається негативна тенденція – рівень залучення молоді до аграрного сектору національної економіки є незначним, що зокрема зумовлюється наявністю труднощів із доступом молоді до землі, низьким рівнем знань молоді про аграрну галузь, недосконалістю державної аграрної та молодіжної політики, недостатністю державної підтримки молоді, незначною кількістю програм та ініціатив, спрямованих на залучення молоді до активної участі у аграрному секторі, тощо. В умовах євроінтеграції важливо досліджувати *європейський досвід* стимулювання молоді до розвитку в сільському господарстві. Так, визначено, що на відміну від українських реалій, країни Європейського Союзу, де також існують фактори, що гальмують участь молоді у сільськогосподарській галузі, приділяють значну увагу впровадженню різнопрофільних програм підтримки молодого покоління, зокрема в контексті стимулювання залучення молоді до аграрного сектору. У статті підкреслюється, що в ЄС важливу роль у стимулюванні молодого покоління до діяльності в аграрному секторі відіграє Спільна аграрна політика. Особливо актуальними та цінними є положення Регламенту ЄС 2021/2115, присвячені підтримці молодих фермерів. Розглянуто окремі приклади програм підтримки молодих аграріїв, що впроваджені у країнах ЄС. Підкреслено, що в Україні спостерігається недостатня синергія національної молодіжної та аграрної політики, нормативна база молодіжної сфери неповноцінно орієнтована на забезпечення розвитку молоді в агросекторі. У цьому контексті запропоновано внести зміни до Закону України «Про основні засади молодіжної політики». З урахуванням європейського досвіду у статті визначено низку перспективних заходів, які у подальшому можуть сприяти залученню молоді до аграрного сектору економіки України.

Ключові слова: сільське господарство, фермер, аграрний сектор, аграрна політика, Спільна аграрна політика ЄС, молодіжна політика, молодь, доступ до землі, сталий розвиток, державна підтримка, євроінтеграція.

Khrishcheva O.G. The current state, problems and prospects of youth engagement in the agricultural sector of the Ukrainian economy, considering the European experience.

Youth is able to ensure the agroecological future of the state, to contribute to ensuring the sustainable development of rural areas. That is why the article conducted a study of the current state of youth engagement in the agricultural sector of the Ukrainian economy. The problems that inhibit the involvement of youth in the agricultural sphere are outlined. It has been established that a negative tendency has been observed in Ukraine for a long time – the level of youth engagement in the agricultural sector of the national economy is insignificant, which is caused in particular by the presence of difficulties with young people's access to land, the low level of young people's

knowledge about the agricultural sector, the imperfection of the state agricultural and youth policy, the lack of state support for young people, the small number of programs and initiatives aimed at involving young people in active participation in the agricultural sector, etc. In the conditions of European integration, it is important to study the European experience of stimulating young people to develop in agriculture. Thus, it is determined that, unlike the Ukrainian realities, countries of the European Union, where there are also factors that inhibit the participation of young people in the agricultural sector, pay significant attention to the implementation of multi-profile programs to support the young generation, in particular in the context of stimulating the youth engagement in the agricultural sector. The article emphasizes that in the EU the Common Agricultural Policy plays an important role in stimulating the young generation to work in the agricultural sector. The provisions of Regulation (EU) 2021/2115, dedicated to supporting young farmers, are especially relevant and valuable. Selected examples of support programs for young farmers, implemented in the countries of the EU, are considered. It is emphasized that in Ukraine there is insufficient synergy between national youth and agricultural policies, the regulatory framework of the youth sphere is incompletely focused on ensuring the development of youth in the agricultural sector. In this context, it is proposed to amend the Law of Ukraine «On the Main Principles of Youth Policy». Considering the European experience, the article defines a number of perspective measures that may further contribute to the youth engagement in the national agricultural sector.

Key words: agriculture, farmer, agricultural sector, agrarian policy, EU's Common Agricultural Policy, youth policy, youth, access to land, sustainable development, state support, European integration.

Постановка проблеми. Україна має потужний аграрний потенціал. Тривалий час аграрному сектору, важливому компоненту забезпечення продовольчої безпеки та драйверу розвитку, належить особливо важливе місце в економіці нашої держави. Варто відзначити, що «у 2025 році Україна входить до п'ятірки найбільших експортерів аграрної продукції» [1].

При цьому, незважаючи на роль сільського господарства, розвиток національного аграрного сектору не є сталим та збалансованим, існує значна кількість чинників, які вкрай негативно позначаються на його стані та блокують можливість повноцінної реалізації сільськогосподарського потенціалу України, серед яких, зокрема, воєнні дії, дефіцит електроенергії, кліматичні зміни тощо.

Національним інститутом стратегічних досліджень також відзначається, що у 2025 році суттєвими проблемами для аграрного сектору є *«поглиблення проблеми дефіциту трудових ресурсів у сільськогосподарському виробництві, утрата частини земельних ресурсів та погіршення їхнього якісного стану й руйнування виробничого потенціалу...»* [2].

Втім, серед іншого, на нашу думку, станом на сьогодні вкрай актуальною є проблема незначного рівня залучення молоді до аграрного сектору національної економіки, яка потребує якомога скорішого вирішення, задля забезпечення у подальшому ефективного, стійкого, інноваційного, високотехнологічного сільського господарства в Україні.

Варто відзначити, що країни ЄС також стикаються з проблемою залучення молоді до сільськогосподарства, водночас вони приділяють значну увагу державній підтримці молодих фермерів, особливо в контексті Спільної аграрної політики ЄС.

Мета статті полягає у дослідженні сучасного стану та проблем залучення молоді до аграрного сектору економіки України, а також визначенні перспектив залучення молодого покоління до агросфери з урахуванням позитивного європейського досвіду стимулювання молоді до розвитку в сільському господарстві.

Стан дослідження. Проблемі незначного рівня залучення молоді до аграрного сектору економіки України, на жаль, приділяється недостатня увага як з боку органів державної та місцевої влади, так і з боку представників наукової спільноти. Деяким питанням участі молоді в агросфері присвячені наукові доробки вчених-економістів. Так, Карнаушенко А., Петренко В., Танклевська В. та інші аналізували перспективи молодіжного аграрного підприємництва в Україні, Корінець Р., Рибак Я. досліджували оцінку перспектив залучення молоді до сільськогосподарської обслуговуючої кооперації тощо. В аграрно-правовій науці сучасний стан, проблемні аспекти та перспективи залучення молоді до розвитку національного аграрного сектору із урахуванням європейського досвіду майже не досліджувалися. Тому обрана тема дослідження потребує додаткового та поглибленого вивчення.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України «Про основні засади молодіжної політики» молоддю визнаються «особи віком від 14 до 35 років» [3]. Молодь розглядається як «стратегічний ресурс, без якого неможливе відновлення України» [4], водночас це соціально-вразлива категорія населення, яка вкрай потребує всебічної державної підтримки: фінансової, освітньої, інформаційно-консультаційної тощо.

На жаль, тривалий час спостерігається негативна тенденція – рівень залучення молоді до аграрного сектору економіки України є незначним, що, на наш погляд, зокрема зумовлюється наявністю труднощів із доступом молоді до землі, низьким рівнем *знань* молоді про аграрну галузь, недосконалістю державної аграрної та молодіжної політики, недостатністю державної підтримки молоді, незначною кількістю програм та ініціатив, спрямованих на залучення молоді до активної участі у аграрному секторі.

У контексті участі молоді у кооперативних процесах нами раніше зазначалось, що «...недостатній рівень державної підтримки, недостатня увага до впровадження програм, проєктів, які б стимулювали та мотивували молодь стати частиною кооперативного руху, обумовлює слабке залучення молоді до кооперативного сектора економіки України, що є однією з причин, які на сучасному етапі обумовлюють стримування розвитку сільськогосподарської кооперації» [5, с. 146]. Окреслена негативна тенденція притаманна також і для інших форм господарювання на селі.

Продовольча та сільськогосподарська організація ООН підкреслює, що «представники сільської молоді, які займаються сільським господарством, стикаються з труднощами в отриманні доступу до: 1) знань, інформації та освіти; 2) землі; 3) фінансування; 4) гідної роботи, зокрема робочих місць, які сприяють збереженню або відновленню якості навколишнього середовища; 5) ринків; а також 6) участі у політичному діалозі та сільських організаціях» [6].

Аграрний сектор економіки України потребує молодих спеціалістів, оскільки молодь є рушієм позитивних змін. Молодь здатна забезпечити агроекологічне майбутнє держави, сприяти забезпеченню сталого розвитку сільських територій шляхом пошуку нових стратегічних напрямів та рішень в аграрній та екологічній сферах, реалізації нових інструментів, механізмів зміцнення продовольчої та екологічної безпеки, впровадження інновацій у сільське господарство тощо.

Кроки до досягнення сталої участі української молоді в аграрному секторі є вкрай повільними.

У 2021 році Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання діяльності фермерських господарств» оновлено статтю 9 Закону України «Про фермерське господарство», присвячену наданню допомоги фермерським господарствам.

Так, «фермерському господарству, голова якого має вік до 35 років (включно), надається грошова допомога за рахунок коштів державного бюджету в розмірі та порядку, що затверджуються Кабінетом Міністрів України» [7].

Стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року визначає, що «пріоритет має надаватися створенню робочих місць, особливо для жінок і молоді» [8].

Нещодавно було створено Молодіжну раду при Міністерстві аграрної політики та продовольства України, завдяки якій «молодь зможе долучитися до напрацювання державних політик, зокрема у сферах молодого фермерства, агродипломатії, цифровізації та агроосвіти» [9].

Втім, Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2025 року № 903 Міністерство аграрної політики та продовольства ліквідовано, його функції покладено на новостворене Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України.

Існують окремі регіональні та місцеві програми підтримки молодих фермерів.

Однак, на жаль, окреслені заходи *тільки фрагментарно* забезпечують залученість *молоді* до агросектору.

При цьому, варто відзначити, що проблема залучення молоді до агросфери притаманна не тільки Україні, але і зарубіжним державам.

За даними Європейської комісії, «фермери віком до 40 років керують лише 12% усіх фермерських господарств у Європейському Союзі (ЄС), з яких жінки-молоді фермери становлять лише 3%. Частка фермерів у віковій групі 25-44 роки знизилася з 23% у 2010 році до 19% у 2020 році» [10]. Окреслена статистика свідчить про потребу у підвищенні мотивації молоді ставати активними учасниками агрогалузі.

Втім, на відміну від українських реалій, країни Європейського Союзу, де також існують фактори, що гальмують участь молоді у сільськогосподарській галузі, приділяють значну увагу впрова-

дженню різнопрофільних програм підтримки молодого покоління, зокрема в контексті стимулювання залучення молоді до аграрного сектору.

В умовах євроінтеграції важливо досліджувати *європейський досвід* стимулювання молоді до розвитку в сільському господарстві.

Відзначимо, що «ЄС прагне підтримувати молодь через цільове фінансування, можливості навчання та ініціативи, що заохочують інновації та оновлення поколінь» [10].

Країни ЄС активно виносять питання оновлення поколінь у сільському господарстві на порядок денний.

Під час засідань Ради ЄС з питань сільського господарства та рибальства (AGRIFISH), яка «ухвалює законодавство в низці сфер, що стосуються виробництва продуктів харчування, розвитку сільських територій та управління рибальством» [11], неодноразово акцентується увага на ролі молоді для подальшого розвитку сільських територій та недопущення занепаду сільського господарства в Європейському Союзі.

Так, Чеслав Секерський, міністр сільського господарства та розвитку села Польщі, підкреслив, що «оновлення поколінь у європейському сільському господарстві – це не лише необхідність, а й поворотний момент, від якого залежить майбутнє сільських районів. У руках молоді лежить не лише наступність, але й енергія, бачення та потенціал для перетворення сільського господарства» [12].

19 лютого 2025 року під час спільної прес-конференції щодо бачення сільського господарства та продовольства Крістоф Гансен, Комісар ЄС з питань сільського господарства, підкреслив *необхідність* «...усунути бар'єри для оновлення поколінь, такі як доступ фермерів до землі, капіталу та навичок» [10].

Важливу роль у стимулюванні молодого покоління до діяльності в аграрному секторі відіграє Спільна аграрна політика, яка діє у ЄС та визначає ключові аспекти аграрного законодавства ЄС. Так, можна виділити два ключових регламенти ЄС, якими регулюються правила САП на 2023-2027 програмні роки: Регламент ЄС 2021/2116 щодо фінансування, управління та моніторингу САП та Регламент ЄС 2021/2115, що встановлює правила підтримки національних стратегічних планів САП.

Регламент 2021/2115 фокусується на подальшому покращенні сталого розвитку сільського господарства, продовольчої галузі та сільських територій, сприянні розвитку стійкого сільсько-господарського сектору, забезпечуючи довгострокову продовольчу безпеку, сприянні гендерній рівності, у тому числі участі жінок у сільському господарстві, підтримці та посиленні охорони довкілля тощо. Особливо актуальними та цінними є положення Регламенту ЄС 2021/2115, присвячені підтримці молодих фермерів.

«Країни-члени зобов'язуються включити норми щодо підтримки молодих фермерів до своїх національних стратегічних планів САП в обов'язковому порядку» [13, с. 10].

Крістоф Гансен підкреслив, що «стратегічні плани САП виділяють 8,5 млрд на підтримку молодих фермерів, включаючи допомогу в доходах та інвестиціях. А до 2027 року 377 000 молодих фермерів мають стати головами фермерських господарств завдяки цій допомозі» [12].

Розглянемо окремі приклади програм підтримки молодих аграріїв, що впроваджені у країнах Європейського Союзу.

Так, у Польщі діє підтримка для молодих аграріїв, яка «...спрямовується молодим (до 40 років) людям, які тільки почали працювати у сільському господарстві, або тим, які вже мають нещодавно започатковану (до 5 років) власну невеличку аграрну справу» [14].

У 2025 році в рамках програми «Бонус для молодого фермера» Агентство з реструктуризації та модернізації сільського господарства Польщі (ARiMR) «запланувало загальну суму субсидії у розмірі 810,81 млн злотих» [15].

У Франції функціонує Агентство з управління земельними ресурсами та розвитку сільських територій, яке серед іншого займається підтримкою молодих фермерів.

Відзначимо, що «доступ до землі є ключовою частиною бачення ЄС щодо сільського господарства...» [16].

Нещодавно Анні Женевар, Міністр сільського господарства Франції, «анонсувала створення фонду в розмірі 40 мільйонів євро, щоб допомогти молодим фермерам отримати доступ до сільськогосподарських угідь» [16].

У 2024 році в Італії прийнято закон №36, який «сприяє молодіжному підприємництву в сільськогосподарському секторі» [17].

Законом передбачається пільговий податковий режим для початкового створення молодіжних сільськогосподарських підприємств. Створюється фонд підтримки, який «...співфінансуватиме програми розвитку, запропоновані регіональними органами влади по всій країні, включаючи придбання сільськогосподарських угідь та сільськогосподарської техніки. ... закон зменшує юридичні та бюрократичні витрати, пов'язані з купівлею землі, на 50 відсотків» [18] тощо.

Активна підтримка передбачена для молодих фермерів у Австрії. Так, «...молоді люди отримують цільову додаткову підтримку протягом перших 5 років, щоб допомогти їм у період адаптації. ... загалом 2,1% від ліміту прямих платежів призначено на цю підтримку, тобто близько 14,2 млн євро на рік. Подальша підтримка доступна в рамках другого рівня» [19].

Вищезазначене свідчить про приділення ЄС на сучасному етапі особливої уваги створенню гідних умов для всебічного розвитку молоді в агросфері, що має стати стимулом до активної реалізації в Україні заходів, які сприятимуть залученню молоді до аграрного сектору національної економіки.

На наше переконання, молодь формує майбутнє світу, тому у подальшому буде неможливо сформувати успішний та дієвий аграрний сектор без належного залучення у сільськогосподарські процеси молоді.

На жаль, в Україні спостерігається недостатня синергія національної молодіжної та аграрної політики. Нормативна база молодіжної сфери неповноцінно орієнтована на забезпечення розвитку молоді в агросекторі.

Національна молодіжна стратегія до 2030 року, затверджена Указом Президента України від 12 березня 2021 року № 94/2021, не орієнтована на промоцію залучення молоді до агросектору. Закон України «Про основні засади молодіжної політики» не окреслює особливості підтримки молоді в аграрній сфері.

Ми пропонуємо доповнити ч 3. ст. 3 Закону України «Про основні засади молодіжної політики» пунктом 12 та закріпити, що «держава у визначеному законом порядку сприяє створенню умов для залучення молоді в аграрний сектор економіки України», таким чином підкресливши важливу роль молоді для сталого розвитку агросектору, а також готовність держави усіляко підтримувати молоде покоління в аграрній сфері.

Ми вважаємо, що в умовах євроінтеграції необхідно приділяти значну увагу питанню розвитку молодіжного аграрно-екологічного руху в Україні, проводити системну роботу із популяризації аграрної освіти серед молоді на місцевому, регіональному, державному рівнях, проводити інформаційно-роз'яснювальні кампанії задля підвищення рівня обізнаності молоді щодо роботи агросектору, діяльності кооперативних організацій, фермерських господарств тощо, переваг залученості до національного аграрного сектору, ролі молоді для його подальшого розвитку, створювати центри молодих аграріїв, вдосконалювати нормативну базу молодіжної сфери з урахуванням аграрних аспектів, займатись розробкою ефективних державних програм підтримки, надавати молоді безоплатну кваліфіковану допомогу в отриманні досвіду, знань у агросфері через коучинг, менторство, вебінари, семінари, навчальні курси тощо, що сприятиме підвищенню рівня освіти в Україні, надавати реальну державну фінансову підтримку молодим аграріям тощо.

Висновки. Отже, на підставі проведеного дослідження, можна зробити висновок, що Україна має потужний аграрний потенціал, втім, у майбутньому буде неможливо сформувати успішний та дієвий аграрний сектор національної економіки без належного залучення у сільськогосподарські процеси молоді. Тривалий час спостерігається негативна тенденція – рівень залучення молоді до аграрного сектору є незначним, що зокрема зумовлюється наявністю труднощів із доступом молоді до землі, низьким рівнем знань молоді про аграрну галузь, недосконалістю державної аграрної та молодіжної політики, недостатністю державної підтримки молоді, незначною кількістю програм та ініціатив, спрямованих на залучення молоді до активної участі у аграрному секторі. В Україні спостерігається недостатня синергія національної молодіжної та аграрної політики, нормативна база молодіжної сфери неповноцінно орієнтована на забезпечення розвитку молоді в агросекторі. Визначено, що на відміну від українських реалій, країни Європейського Союзу, де також існують фактори, що гальмують участь молоді у сільськогосподарській галузі, приділяють значну увагу впровадженню різнопрофільних програм підтримки молодого покоління, зокрема в контексті стимулювання залучення молоді до аграрного сектору. У ЄС важливу роль у стимулюванні молодого покоління до діяльності в аграрному секторі відіграє Спільна аграрна політика,

особливо актуальними та цінними є положення Регламенту ЄС 2021/2115, присвячені підтримці молодих фермерів. У статті запропоновано внести зміни до Закону України «Про основні засади молодіжної політики», таким чином підкресливши важливу роль молоді для сталого розвитку агросектору, а також готовність держави усіляко підтримувати молоде покоління в аграрній сфері. З урахуванням європейського досвіду визначено низку перспективних заходів, які у подальшому можуть сприяти залученню молоді до аграрного сектору економіки України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аграрний прорив України: хто годує світ у 2025 році. URL: <https://fbc.biz.ua/news/statti/agrarnij-proriv-ukrayini-hto-goduje-svit-u-2025-rotsi/> (дата звернення: 17.07.2025).
2. Русан В., Жураковська Л. Ключові виклики для аграрного сектору та основні завдання державної аграрної політики на 2025 рік. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/sotsialna-polityka/klyuchovi-vyklyky-dlya-aharnoho-sektoru-ta-osnovni-zavdannya> (дата звернення: 17.07.2025).
3. Про основні засади молодіжної політики: Закон України № 1414-IX від 27.04.2021 зі змінами від 05.06.2025. *Законодавство України: інформаційно-пошукова система* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-20#Text> (дата звернення: 17.07.2025).
4. Молодь – це стратегічний ресурс, без якого неможливе відновлення України. URL: <https://mms.gov.ua/news/molod-tse-stratehichnyi-resurs-bez-iakoho-nemozhlyve-vidnovlennia-ukrainy> (дата звернення: 17.07.2025).
5. Хріщева О.Г. Законодавче забезпечення розвитку сільськогосподарської кооперації в Україні: сучасний стан та перспективи: дис. ... д-ра філософії: 081 Право / Одеський національний університет імені І.І. Мечникова. Одеса, 2024, 228 с.
6. Global Forum on Food Security and Nutrition (FSN Forum). URL: <https://www.fao.org/fsnforum/consultation/youth-feeding-future-addressing-challenges-faced-rural-youth-aged-15-17-preparing-and> (дата звернення: 17.07.2025).
7. Про фермерське господарство: Закон України № 973-IV від 19.06.2003 зі змінами від 10.10.2024. *Законодавство України: інформаційно-пошукова система* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/973-15> (дата звернення: 17.07.2025).
8. Стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.11.2024 № 1163-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1163-2024-%D1%80#n12> (дата звернення: 17.07.2025).
9. Мінагрополітики створює Молодіжну раду. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minahropolityky-stvoriue-molodizhnu-radu> (дата звернення: 21.07.2025).
10. Young people in agriculture and rural areas. URL: https://agriculture.ec.europa.eu/overview-vision-agriculture-food/young-people-agriculture-and-rural-areas_en (дата звернення: 21.07.2025).
11. Agriculture and Fisheries Council configuration (AGRIFISH). URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/agrifish> (дата звернення: 17.07.2025).
12. On generational renewal in agriculture – discussions at informal meeting of agriculture ministers. URL: <https://www.gov.pl/web/agriculture/on-generational-renewal-in-agriculture---discussions-at-informal-meeting-of-agriculture-ministers> (дата звернення: 17.07.2025).
13. Старікова Л. Спільна аграрна політика ЄС і завдання України в контексті євроінтеграції (план наближення політик і гармонізації законодавства). Агрополітичний звіт. Німецько-український агрополітичний діалог. 2023. 37 с.
14. Бленда Н., Чернега І., Коротеев М. Діяльність фермерських господарств у формуванні пропозиції на ринку сільськогосподарської продукції та визначення стратегічних перспектив їх розвитку в Україні. *Економіка та суспільство*. 2021. № 34. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-34-44>.
15. Kup maszynę rolniczą w ramach premii dla młodych rolników w 2025 roku. URL: <https://www.wrp.pl/kup-maszynę-rolnicza-w-ramach-premii-dla-młodych-rolników-w-2025-roku> (дата звернення: 17.07.2025).

16. France boosts efforts to help young farmers access land, as speculation looms. URL: <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/france-boosts-efforts-to-help-young-farmers-access-land-as-speculation-looms> (дата звернення: 17.07.2025).
17. Youth entrepreneurship in the agricultural sector. URL: <https://temi.camera.it/leg19/temi/imprenditoria-giovanile-in-agricoltura.html> (дата звернення: 17.07.2025).
18. New Law in Italy Incentivizes Young People to Become Farmers. URL: <https://www.oliveoiltimes.com/business/europe/new-law-in-italy-incentivizes-young-people-to-become-farmers/129607> (дата звернення: 17.07.2025).
19. Support for young farmers. URL: <https://www.bmluk.gv.at/en/topics/agriculture/common-agricultural-policy-and-subsidies/national-strategic-plan-2023-2027/support-for-young-farmers.html> (дата звернення: 17.07.2025).

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ

Шульга М.В.,
*професор, доктор юридичних наук,
професор кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

Шульга М.В. Актуальні проблеми контролю за використанням та охороною земель.

В роботі досліджуються актуальні проблеми контролю за використанням та охороною земель як однієї з основних функцій публічного управління у сфері використання та охорони земель, основне завдання якої полягає в забезпеченні раціонального та ефективного використання, охорони та відновлення земель. Водночас контроль виступає важливим і невід'ємним елементом організаційно-правового механізму реалізації обов'язку Української держави щодо особливої охорони земель як основного національного багатства. Реалізація контрольної управлінської функції у сфері земельних відносин охоплює не тільки процеси набуття земельних ділянок, їх використання та припинення набутих прав, а і земельно-управлінські відносини за участю публічної адміністрації. Чинне законодавства за суб'єктами здійснення у складі контролю за використанням та охороною земель виокремлює державний та громадський контроль. Земельно-правові норми, які раніше унормовували здійснення самоврядного контролю, втратили чинність, а державний та громадський контроль зазнали суттєвих змін. Сьогодні основний обсяг повноважень у сфері здійснення державного контролю розділений між органами Держгеокадастру та Держекоінспекцією. Новелою чинного земельного законодавства виступає можливість здійснення державного контролю за використанням та охороною земель виконавчими органами сільських, селищних та міських рад. Здійснення названими органами державного контролю на місцевому рівні за дотриманням визначених законом умов відповідає практиці ЄС та узгоджується з Європейською хартією місцевого самоврядування. Ефективність даного контролю безпосередньо залежить від того, яким чином здійснюється планування використання та охорона земель. У випадку, коли реалізуються положення комплексного плану просторового розвитку території територіальних громад і застосовуються високотехнологічні інновації для здійснення державного контролю за використанням та охороною земель на місцевому рівні виконавчими органами місцевих рад суттєво підвищується.

Натомість здійснення одних і тих же контрольних повноважень у сфері земельних відносин органами Держгеокадастру України та Державною екологічною інспекцією України створює ситуацію, коли, по-перше, функції такого контролю дублюються, по-друге, формуються умови для зловживання, по-третє, необґрунтовано посилюється тиск на господарюючих суб'єктів та спонукає чиновників до корупційних дій, по-четверте, призводить до збільшення видатків державного бюджету на утримання зазначених органів.

У статті зазначається, що в умовах правової держави, в якій законодавчо забезпечена функція державного контролю, сприяння ефективній дії відповідних механізмів залежить від двох чинників: створення системи уповноважених органів, здатних ефективно виконувати поставлені задачі та наділення цих органів достатніми повноваженнями для ефективного виконання ними поставлених задач.

Ключові слова: контроль за використанням та охороною земель; просторове планування; планування територій; землі територіальних громад; контроль за використанням земель територіальних громад.

Shulga M.V. Current issues in land use and protection control.

This paper examines current issues in land use and protection control as one of the main functions of public administration in the field of land use and protection, the main task of which is to ensure the

rational and effective use, protection, and restoration of land. At the same time, control is an important and integral element of the organizational and legal mechanism for implementing the Ukrainian state's obligation to provide special protection for land as a fundamental national resource. The implementation of the control management function in the field of land relations covers not only the processes of acquiring land plots, their use, and the termination of acquired rights, but also land management relations involving public administration. Current legislation distinguishes between state and public control as subjects of control over land use and protection. Land law norms that previously regulated the exercise of self-government control have lost their force, and state and public control have undergone significant changes. Today, the main powers in the sphere of state control are divided between the State Geocadastr and the State Environmental Inspection. A new feature of the current land legislation is the possibility of state control over the use and protection of land by the executive bodies of village, settlement, and city councils.

The exercise of state control by these bodies at the local level over compliance with the conditions established by law is in line with EU practice and is consistent with the European Charter of Local Self-Government. The effectiveness of this control directly depends on how land use and protection are planned. When the provisions of a comprehensive spatial development plan for local communities are implemented and high-tech innovations are used to exercise state control over land use and protection at the local level by the executive bodies of local councils, the effectiveness of such control is significantly increased.

On the other hand, the exercise of the same control powers in the field of land relations by the State Geocadastr of Ukraine and the State Environmental Inspection of Ukraine creates a situation where, firstly, the functions of such control are duplicated, secondly, conditions for abuse are created, thirdly, pressure on economic entities is unreasonably increased and encourages officials to engage in corrupt practices, and fourthly, it leads to an increase in state budget expenditures for the maintenance of these bodies.

The article notes that in a state governed by the rule of law, where the function of state control is enshrined in law, the effective functioning of the relevant mechanisms depends on two factors: the creation of a system of authorized bodies capable of effectively performing their tasks and the granting of sufficient powers to these bodies to enable them to perform their tasks effectively.

Key words: control over land use and protection; spatial planning; territorial planning; land of territorial communities; control over the use of land of territorial communities.

Постановка проблеми. Сучасний стан земель в Україні визнано на державному рівні близьким до критичного [3]. Зокрема, значна частина земель незалежно від свого цільового призначення потребує проведення невідкладних заходів щодо їхнього відновлення. Натомість відновлення земель окремих категорій повинно здійснюватися з урахуванням особливостей, притаманних їх правовому режиму. Сьогодні найбільш загрозливими характеристиками сучасного стану земель є їх деградація і опустелювання, які виступають на перший план. Вони не тільки складають серйозні виклики для сталого розвитку країни, оскільки це спричиняє серйозні проблеми екологічного та соціально-економічного характеру, а й становить реальну загрозу національній безпеці [4]. Водною та вітровою ерозією уражено майже більше половини території України. Процесами хімічної деградації земель охоплено 14% площі сільськогосподарських угідь, фізичної деградації 12,6%. Серйозне занепокоєння викликає подальше скорочення площі орних земель та інше [5]. Отже необхідність налагодження ефективного контролю за використанням та охороною земель є цілком очевидною.

Мета статті: на основі аналізу оновлених правових приписів, які стосуються управління у галузі використання та охорони земель, дослідити особливості контролю в зазначеній сфері та внести пропозиції щодо вдосконалення відповідних правових приписів.

Стан опрацювання. Дослідженням проблем правового регулювання відносин у сфері контролю за використанням та охороною земель опікувалися В.І. Андрейцев, О.Г. Бондар, Д.В. Бусуйок, О.І. Заєць, І.І. Каракаш, Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошниченко, В.В. Носік, В.Д. Сидор, В.І. Федорович, Д.В. Федчишин та інші. Натомість аналіз актуальних проблем здійснення контролю за використанням та охороною земель, який би ґрунтувався на чинному новітньому законодавстві не проводився.

Виклад основного матеріалу. Трансформація земельного ладу, який сформувався в Україні за радянської доби, започаткована із здобуттям нею незалежності, нерозривно пов'язана з карди-

нальною модернізацією публічного управління в галузі використання, охорони та відновлення земель. В юридичній літературі підкреслюється, що сучасний етап державного будівництва в Україні характеризується пошуком такої оптимальної моделі управління, яка б не тільки забезпечувала динамічність державного управління в галузі земельних відносин, відповідність їх розвитку, а і була прозорою, ефективною та зручною в користуванні [1]. Процеси демократизації вітчизняного суспільства та запровадження багатосуб'єктності права власності на землю актуалізують дослідження правового регулювання управлінських відносин у сфері використання та охорони земель.

Відомо, що управлінська діяльність, змістом якої є впорядкування зв'язків між суб'єктами відповідних відносин, тією чи іншою мірою притаманна всім органам влади. Вона полягає у практичному здійсненні організаційних, виконавчо-розпорядчих та інших функцій із втілення в життя вимог законодавства і здійснення на цій основі управлінського впливу щодо певних суб'єктів [2]. Публічне управління в галузі використання та охорони земель, будучи важливим складником державного управління в галузі раціонального використання природних ресурсів та охорони довкілля, водночас враховує не тільки екологічне значення землі як елемента довкілля, а і її виробничу та соціально-економічну функцію.

Важливим і невід'ємним елементом організаційно-правового механізму реалізації конституційного обов'язку Української держави щодо особливої охорони земель як основного національного багатства, охорони та захисту земельних прав фізичних та юридичних осіб, законності та правопорядку у сфері земельних відносин виступає контроль за використанням та охороною земель. Основне завдання цієї функції державного управління у сфері земельних відносин полягає в забезпеченні раціонального та ефективного використання, охорони та відновлення земель.

Контроль відіграє важливу роль в отриманні інформації про процеси у певній сфері суспільного життя, включаючи сферу земельних відносин, наслідки виконання управлінських рішень, заходів із забезпечення раціонального використання та охорони земель тощо. Інформація, отримана в процесі здійснення, зокрема, земельного контролю, дозволяє оцінити стан підконтрольних об'єктів та визначити відповідні практичні заходи реагування на виявлені порушення. Критеріями оцінки тут виступають вимоги насамперед земельного законодавства з питань охорони, раціонального використання, відновлення земельних ресурсів та інші. Основне завдання контролю в зазначеній сфері – забезпечення додержання вимог чинного земельного законодавства.

Реалізація контрольної управлінської функції у сфері земельних відносин охоплює як процеси набуття земельних ділянок, їх використання та припинення набутих прав, так і земельно-управлінські відносини за участю публічної адміністрації. В юридичній літературі контроль розглядають в якості об'єктивної функціональної діяльності, яка здійснюється з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності [6].

Із енциклопедичних джерел випливає, що терміном «контроль» позначається перевірка діяльності кого, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось [7].

Чинне законодавство не містить визначення словосполучення «контроль за використанням та охороною земель». Водночас стаття 187 Земельного кодексу України підкреслює, що завдання контролю за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, громадянами земельного законодавства України. У земельно-правовій доктрині державний контроль за використанням та охороною земель визначається як врегульована нормами права владно-організуюча діяльність спеціально уповноважених державних органів, спрямована на забезпечення додержання норм земельного законодавства всіма суб'єктами відповідних суспільних відносин, попередження та виявлення правопорушень, вжиття заходів впливу на порушників і поновлення порушених прав землевласників і землекористувачів [8].

Словосполучення «контроль за використанням та охороною земель» визначається також у земельно-правовій літературі як функція публічного управління у сфері земельних відносин, яка становить собою діяльність уповноважених органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, а також суб'єктів громадського контролю щодо встановлення фактичної відповідності результатів діяльності підконтрольних суб'єктів очікуваним цілям у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель, перевірки шляхів і засобів досягнення цього результату на відповідність вимогам норм права та прийняття за результатами перевірки відповідних заходів регулятивно-охоронного впливу [9].

Нормативну основу здійснення контролю за використанням та охороною земель складають положення Земельного кодексу України, Закону України від 25 червня 1991 року № 1264-XII «Про охорону навколишнього природного середовища», Закону України від 05 квітня 2007 року № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», Закону України від 19 червня 2003 року № 962-IV, а також спеціального Закону України від 19 червня 2003 року № 963-IV «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та інші нормативно-правові акти. Згідно з чинним Земельним кодексом України (ст.ст. 188 та 190) за суб'єктами здійснення у складі контролю за використанням та охороною земель виокремлюються державний та громадський контроль. У зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» [10] самоврядний контроль за використанням та охороною земель перестав існувати як окремий різновид, а державний та громадський контроль зазнали суттєвих змін.

Зазначимо, що до втрати чинності статтею 189 Земельного кодексу України, яка унормувала здійснення самоврядного контролю, в юридичній літературі слушно наголошувалося на існуванні проблеми «відсутності правового механізму вирішення питання змісту і порядку здійснення контролю органами місцевого самоврядування» [11]. Земельний кодекс України, виділяючи самоврядний контроль, не визначав його змісту. Зокрема, залишалося відкритим питання визначення об'єкта самоврядного контролю і його співвідношення з об'єктом державного контролю за використанням та охороною земель. Окрім того із системного аналізу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» випливало, що місцеві ради (сільські, селищні та міські) фактично не здійснювали земельного контролю, а були наділені лише окремими повноваженнями, реалізація яких дозволяла місцевим радам опосередковано здійснювати самоврядний контроль. Отже законодавче «зникнення» самоврядного контролю – позитивний крок у напрямку удосконалення чинного земельного законодавства, зокрема, у сфері здійснення контролю за використанням та охороною земель.

Стаття 188 Земельного кодексу України встановлює, що державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється органами Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель – Державною екологічною інспекцією. Отже основний обсяг повноважень у сфері здійснення державного контролю за використанням та охороною земель має бути розподілений між органами Держгеокадастру і Держекоінспекцією. Водночас у частині 2 названої статті Земельного кодексу передбачено, що державний контроль за використанням та охороною земель в обсязі, визначеному законом, також здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських рад. При цьому виконавчі органи названих рад набувають установлених законом повноважень із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення такого контролю. Таке рішення має бути прийнято на пленарному засіданні місцевої ради.

Останні положення щодо здійснення державного контролю названими органами потребують певного уточнення. Так, Земельним кодексом і Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» функції такого контролю фактично дублюються двома контролюючими центральними органами виконавчої влади – у сфері агропромислового комплексу держави контроль здійснює Держгеокадастр України та у сфері охорони навколишнього природного середовища – Державною екологічною інспекцією України. Натомість здійснення одних і тих же повноважень декількома органами створює парадоксальну ситуацію. По-перше, формуються передумови для зловживань; по-друге, необґрунтовано посилюється тиск на суб'єктів господарювання на земельній ділянці та спонукає чиновників до корупційних дій; по-третє, призводить до збільшення видатків державного бюджету на утримання зазначених органів.

Взагалі ж відомо, що функції контролю за використанням та охороною земель, які належать, наприклад, Держгеокадастру, виконуються ним неефективно. По-перше, враховуючи малочисленність штату інспекційних підрозділів навряд чи можна очікувати ефективної роботи від одного чи двох державних інспекторів на район. По-друге, названі державні інспектори не мають об'єктивно ніякої зацікавленості у забезпеченні ефективності контролю, тобто результати контрольної діяльності ніяк не стимулюють державних контролерів.

Законодавча передача функції здійснення державного контролю виконавчими органами місцевого самоврядування заслуговує на всьляку підтримку, оскільки узгоджується з європейською

практикою, зокрема з пунктом 3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування щодо надання публічних повноважень переважно тим органам публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наведений підхід узгоджується також із статтею 6 Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права місцевого самоврядування визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.

У процесі гармонізації земельного законодавства України з правом ЕС доцільно запозичити таку практику ЕС, як використання засобів дистанційного зондування земель при здійсненні контролю за використанням та охороною земель. Внесення відповідних змін до Земельного кодексу України та Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» дозволить надавати можливість використання таких засобів для фіксації фактів порушень земельного законодавства.

Представники землевпорядної науки зазначають, що однією з важливих причин наявності значної кількості порушень земельного законодавства (нераціональне використання землі, несплата земельного податку, самовільне зайняття земельних ділянок, розорювання кормових угідь тощо) полягає в тому, що більшість порушників земельного законодавства вірять і впевнені, що впіймати їх «за руку» неможливо. Уповноважені органи державного контролю не мають достатньої спроможності для того, щоб належним чином перевірити всі земельні ділянки. Отже, більшість порушень об'єктивно не будуть виявлені, оскільки кількісний склад державних інспекторів становить приблизно 500 осіб на всю державу, тобто в середньому один інспектор на район. Цілком зрозуміло, що інспектори навіть не мають часу на пошуки порушника. Окрім того, «ручна технологія» перевірок зазвичай виступає джерелом корупції.

Органи місцевого самоврядування фактично поки що не мають реальних важелів впливу на порушників земельного законодавства. Для більшості посадовців цих органів проведення самостійної перевірки, оформлення відповідних документів та передача їх, наприклад, до суду становить складну проблему. На думку землевпорядників, найбільш ефективним державний контроль за використанням та охороною земель буде тоді, «коли його здійснюватиме територіальна громада як найбільш зацікавлений суб'єкт в тому, щоб на її території було якнайменше порушень» [12].

Досліджуючи правові проблеми державного контролю в галузі земельних відносин, зазначимо, що в умовах правової держави, в якій нормативно забезпечені основні функції державного управління і в тому числі функція державного контролю в зазначеній сфері, сприяння ефективній дії відповідних механізмів залежить передовсім від рівноваги двох чинників. Перший – створення системи уповноважених органів, здатних ефективно здійснювати належні їм функції та ефективно виконувати поставлені задачі. Другий – наділення цих органів достатніми повноваженнями для ефективного виконання ними поставлених задач. Водночас видається необхідним встановлення таких обмежень повноважень, наданих цим органам та їхнім посадовцям, які б не дозволяли названим суб'єктам перевищувати свої повноваження, перешкоджати здійсненню земельних прав громадянами та юридичними особами і забезпечувати їх охорону.

Як відомо, ефективність контролю за використанням та охороною земель значною мірою залежить від належного моніторингу земель як системи спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. Змістом моніторингу земель як самостійної функції державного управління є здійснення систематичних спостережень за станом земель. За результатами оцінки стану земельного фонду складаються прогнози еколого-економічних наслідків, наприклад, деградації земельних ресурсів. Результати проведення моніторингу земель і ґрунтів складають основу для застосування критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з використанням та охороною земель, і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) [13].

Ефективність державного контролю за використанням та охороною земель, який здійснюється виконавчими органами місцевих рад, значною мірою залежить від того, як здійснюється планування використання, охорони та відновлення земель на місцевому рівні. Ця функція управління у сфері земельних відносин перебуває зараз на шляху оновлення у зв'язку з прийняттям Закону України від 17.06.2020р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [14].

Однією з новел названого закону виступає запровадження комплексних планів просторового розвитку території територіальних громад. Комплексний план – це новий вид документації, який будучи одночасно містобудівною документацією на місцевому рівні та документацією із землеустрою, охоплює всю територію територіальної громади на відміну від генеральних планів, які обмежуються лише населеним пунктом. Якщо враховувати, що планування полягає у передбаченні заходів для досягнення бажаного результату в динаміці й характері використання земель [15] та той факт, що комплексний план – це документ, яким громади користуватимуться щодня і який потребує постійної актуалізації для відображення реальної ситуації, то стає цілком очевидним, що кожен державний інспектор, маючи доступ до Єдиної державної електронної системи, може контролювати ситуацію на території щодо використання земель сільськогосподарського призначення як за межами населених пунктів, так і в їх межах, наприклад, упереджувати самовільне зайняття земельних ділянок або самочинне будівництво та інше. Отже застосування високотехнологічних інновацій для здійснення державного контролю за використанням та охороною земель на місцевому рівні дозволить підвищити його ефективність.

Висновки. Кількість органів, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель необхідно скоротити. Тим більше, з урахуванням того, що в особі одного органу не можна поєднувати контрольні та розпорядницькі функції. Йдеться, зокрема, про органи Держгеокадастру, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель в аграрному секторі і водночас згідно з частиною 4 статті 122 Земельного кодексу України передають земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності у власність або у користування. Функція державного контролю в зазначеній сфері має бути зосереджена в Держекоінспекції, яка повинна здійснювати державний контроль за усім комплексом природних ресурсів, основою яких виступає земля. Відомо, що сьогодні аграрний сектор економіки за рівнем негативного впливу на природу фактично порівнюється з найбільш екологічно небезпечними промисловими виробництвами. Отже, державний контроль як функція управління в галузі земельних відносин має бути покладений саме на Держекоінспекцію і повинен функціонувати в системі боротьби з екологічними правопорушеннями. Контроль у сфері використання та охорони земель, який здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування, будучи носіями влади на певній (підвідомчій) території, має поширюватися на землі, що перебувають у віданні конкретної ради незалежно від форми права власності на них.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Почуляк Ю.П. Державне управління лісовим господарством України: проблеми та перспективи розвитку. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 10. С. 37.
2. Школик А.М. Адміністративно-правове забезпечення управлінської діяльності в Україні: автореферат канд. дис. К. 2000. С. 7.
3. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.: Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. *Офіційний вісник України*. 2019. № 28. Ст. 980.
4. Лісова Т.В. Правове забезпечення відновлення земель: теоретичні і практичні проблеми: монографія. Харків: Юрайт. 2020. 396 с.
5. Наукове забезпечення управління ґрунтовими ресурсами в контексті євроінтеграційних процесів: збірник наук. доп. / А.С. Заришняк та ін. Харків: Смуґаста тип. 2016. С. 11.
6. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 / О.Ф. Андрійко. – Київ. 1999. С. 31.
7. Андрійко О.Ф. Контроль / *Юридична енциклопедія*. Т.3. Київ: Вид. «Укр. енцикл.» ім. М.П. Бажана. 2001. С. 323.
8. Мірошніченко А. М. Земельне право України: Підручник. 3-тє видання, допов. і перероб. К.: Алерта. 2013. С. 265.
9. Бондар О. Г. Контроль за використанням та охороною земель / *Земельне право: Підручник / За ред. М.В. Шульги*. Харків: Юрайт. 2023. С. 301.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Закон України № 1423-IX від 28.04.2021. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 9-10. Ст. 25.
11. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / За ред. В.М. Кравчука. К.: Істина. 2007. С. 552.

12. Мартин А. Чи може України застосувати високотехнологічні інновації для здійснення контролю за використанням земель? *Землепорядний вісник*. 2020. № 2. С. 19-20.
13. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з використанням та охороною земель, і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад: Постанова Кабінету Міністрів України № 801 від 03.11.2018 р. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 196.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель: Закон України № 711-IX від 17.06.2020. *Офіційний вісник України*. 2020. № 60. Ст. 1897.
15. Бусуйок Д. Управлінські та сервісні правовідносини в земельному праві України: монографія. Київ: Ніка-центр, 2017. С. 122.

РОЗДІЛ 7. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 336.221.24

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.15>

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАУКОВОЇ ТА НАУКОВО-ТЕХНІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ ЯК ОДИН З ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Атаманчук Н.І.,
*доктор юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник
відділу дослідження проблем правотворчості
та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
ORCID: 0000-0002-3893-084X*

Атаманчук Н.І. Фінансове забезпечення наукової та науково-технічної діяльності в Україні як один з пріоритетів державної політики.

Статтю присвячено вивченню фінансового забезпечення наукової та науково-технічної діяльності в Україні як пріоритетному напрямку державної політики в умовах сучасних викликів та загроз. У статті здійснюється аналіз нормативно-правових актів, а також доктринальних розробок науковців щодо фінансового забезпечення наукової та науково-технічної діяльності в Україні. Автором проаналізовано статистичні дані Державної служби статистики України щодо витрат на наукові дослідження і розробки за видами робіт протягом 2010-2024 років. Досліджено статистичні дані фінансування наукових досліджень та розробок в країнах Європейського Союзу.

Доведено, що сучасний стан фінансування науки в Україні має низку проблемних аспектів, що впливають на розвиток наукових досліджень, конкурентоспроможність країни у світовому науковому просторі. Ключовими проблемними аспектами залишаються: низький обсяг державного фінансування, порівняно із країнами Європейського Союзу, низький рівень фінансового забезпечення науковців, недостатній розвиток грантових та конкурсних механізмів, недостатня взаємодія науки з бізнесом, відсутність довгострокової стратегії фінансування. Автором наголошено на необхідності комплексного реформування фінансового забезпечення наукової та науково-технічної діяльності в Україні через підвищення державного фінансування та поступового наближення до цільового показника 1,7 % ВВП, стимулювання приватних інвестицій, впровадження прозорих грантових механізмів, підтримку молодих вчених стипендіями, надбавками та грантами, інтеграцію в європейський науковий простір через залучення України до міжнародних наукових програм. Наголошено на переосмисленні підходів щодо фінансового забезпечення наукової та науково-технічної діяльності, а також розробці нової моделі фінансування, що сприятиме зростанню фінансування науки, формуванню сучасного наукового середовища, стимулюванню інноваційної діяльності і підтримці найперспективніших проектів, які зможуть впливати на розвиток економіки й суспільства. Аргументовано, що зміна пріоритетних напрямів фінансування науки в Україні потребує оновлення нормативно-правового забезпечення наукової та науково-технічної діяльності в Україні, його адаптації до права Європейського Союзу.

Ключові слова: державна політика, фінансове забезпечення, державний бюджет, наукова та науково-технічна діяльність, концепція, законодавство, пріоритетні напрямки.

Atamanchuk N.I. Financial support for scientific and scientific-technical activities in Ukraine as one of the priorities of state policy

The article is devoted to the study of financial support for scientific and scientific-technical activities in Ukraine as a priority direction of state policy in the face of modern challenges and threats. The article analyzes regulatory legal acts, as well as doctrinal developments of scientists on financial support for scientific and scientific-technical activities in Ukraine. The author analyzed statistical data of the State Statistics Service of Ukraine on expenditures for scientific research and development by type of work during 2010-2024. Statistical data on financing of scientific research and development in the countries of the European Union were studied.

It is proved that the current state of financing of science in Ukraine has a number of problematic aspects that affect the development of scientific research, the competitiveness of the country in the global scientific space. The key problematic aspects remain: low volume of state funding, compared to the countries of the European Union, low level of financial support for scientists, insufficient development of grant and competition mechanisms, insufficient interaction of science with business, lack of a long-term financing strategy. The author emphasizes the need for a comprehensive reform of financial support for scientific and scientific-technical activities in Ukraine by increasing state funding and gradually approaching the target of 1.7 % of GDP, stimulating private investment, introducing transparent grant mechanisms, supporting young scientists with scholarships, grants and grants, and integrating into the European scientific space through Ukraine's participation in international scientific programs. The emphasis was placed on rethinking approaches to financial support for scientific and scientific and technical activities, as well as developing a new financing model that will contribute to the growth of science funding, the formation of a modern scientific environment, the stimulation of innovative activities, and the support of the most promising projects that can influence the development of the economy and society. It is argued that changing the priority areas of science financing in Ukraine requires updating the regulatory and legal support for scientific and scientific-technical activities in Ukraine, adapting it to the law of the European Union.

Key words: state policy, financial support, state budget, scientific and scientific-technical activities, concept, legislation, priority areas.

Постановка проблеми. Стаття 54 Конституції України декларує, що держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством [1]. Серед основних цілей та напрямів державної політики у даній сфері Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» визначено державне фінансування та матеріальне забезпечення фундаментальних та прикладних досліджень [2, ст. 45].

Водночас, фінансування науково-технічної діяльності в Україні, на думку Т. Яшук, є ключовою проблемою державної політики, від успішного вирішення якої залежить існування наукової галузі, ефективність наукової діяльності та, в кінцевому підсумку, збереження і розвиток науково-технічного потенціалу [3, с. 108]. К. Сіренко також зауважує, що сучасна наука переживає не найкращі часи, оскільки відчуває недостатність фінансування [4, с. 97]. Науковці зазначають, що «недостатність фінансового забезпечення наукової діяльності породжує низький економічний ефект від наукових досліджень при наявному значному науково-технічному потенціалі країни [5, с. 37].

Саме тому, належне фінансове та нормативно-правове забезпечення наукової та науково-технічної діяльності в Україні має вирішальне значення для сталого розвитку національної економіки. Переосмислення та оновлення теоретичних і практичних підходів до фінансування наукової та науково-технічної діяльності актуалізуються сучасними викликами та загрозами зумовленими повномасштабною військовою агресією рф. Потреба у відновленні національної економіки актуалізують роль і значення наукових досліджень, підвищують їх значущість не лише у науково-технічному прогресі та інноваціях, а й посиленні обороноздатності держави, формулюванні національних стратегій розвитку, тощо. Саме тому, метою даного дослідження є аналіз нормативно-правових актів, а також доктринальних розробок науковців щодо фінансового забезпечення наукової та науково-технічної діяльності в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про актуальність та важливість питань фінансового забезпечення наукової та науково-технічної діяльності в Україні. Серед науковців, що досліджували проблемні аспекти фінансування науки та шляхів їх вирішення є: Т. Яшук;

К. Сіренко; Т. Писаренко, Т. Куранда, О. Кочеткова; І. Подрез-Ряполова; В. Коба, І Тарновська, В. Власова; Т. Лебеда; Г. Пурій; О. Ляшенко та ін. Водночас, сучасні виклики зумовлюють потребу перегляду підходів до фінансування наукової та науково-технічної діяльності в Україні, глибокого аналізу проблемних аспектів, пошуку шляхів їх врегулювання, а також вивчення досвіду розвинених країн у цьому питанні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фінансове забезпечення наукової і науково-технічної діяльності в Україні, згідно ст. 48 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [2], здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів установ, організацій та підприємств, вітчизняних та іноземних замовників робіт, грантів, інших джерел, не заборонених законом. Одним із основних інструментів реалізації державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності є бюджетне фінансування, яке здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, обсяг яких щорічно визначається у законі України про Державний бюджет України окремим рядком у розмірі не менше 1,7 відсотка валового внутрішнього продукту України (далі – ВВП). Водночас, як зазначає Т. Ящук, на сьогодні однією з найважливіших проблем у сфері розвитку науки є недофінансування наукових та науково-технічних розробок і неефективний розподіл наявних фінансових ресурсів [3, с. 111].

Здійснюючи аналіз статистичних даних Державної служби статистики України щодо витрат на наукові дослідження і розробки за видами робіт протягом 2010-2024 років, можна дійти висновку, що частка фінансування науки у ВВП країни залишається дуже низькою, не відповідає встановленому законом розміру і значно поступається середнім європейським показникам.

Таблиця 1

Витрати на наукові дослідження і розробки за видами робіт за 2010-2024 роки

Роки	Витрати на наукові дослідження і розробки – усього, тис.грн/	фундаментальні наукові дослідження, у % до загального обсягу витрат	прикладні наукові дослідження, у % до загального обсягу витрат	науково-технічні (експериментальні) розробки, у % до загального обсягу витрат	Частка витрат на наукові дослідження і розробки у ВВП, %
2010	8107057,4	26,8	19,6	53,6	0,75
2011	8513429,4	25,9	21,3	52,8	0,65
2012	9419941,6	27,8	21,5	50,7	0,67
2013	10248537,8	26,3	20,1	53,6	0,70
2014	9487512,7	25,9	19,8	54,3	0,60
2015	11003599,4	22,4	17,8	59,8	0,55
2016	11530697,5	19,3	22,2	58,5	0,48
2017	13379292,4	21,9	23,6	54,5	0,45
2018	16773724,5	22,4	21,3	56,3	0,47
2019	17254629,7	21,7	21,1	57,2	0,43
2020	17022419,3	25,0	23,3	51,7	0,41
2021	20973775,2	24,6	23,0	52,4	0,38
2022	17117836,2	23,8	28,2	48,0	0,33
2023	21348062,6	20,7	29,7	49,6	0,32
2024	28328170,6	20,6	31,8	47,6	0,37

Побудовано автором за даними Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> [6].

Варто зазначити, що в країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) фінансування науки в є однією з пріоритетних сфер державної політики і спрямоване на підвищення інноваційної конкурентоспроможності, технологічного суверенітету та наукового лідерства. Зокрема, у 2023 році ЄС витратив 381,4 млрд євро на наукові дослідження та розробки, що на 6,7 % більше, ніж у попередньому році (357,4 млрд євро) та на 57,9 % більше, ніж у 2013 році (241,5 млрд євро).

Частка витрат на наукові дослідження та розробки у ВВП залишилася стабільною порівняно з 2022 роком (2,2 %), у період з 2013 по 2023 рік збільшилась на 0,1 %, у період з 2013 по 2023 рік зросла у 19 країнах ЄС, при цьому найбільше зростання зафіксовано у Бельгії (1,0), Польщі (0,7) та Греції (0,7) [7].

За даними Євростату, статистика фінансування науки за окремими країнами ЄС за 2023 рік становить: Швеція 3,57 %, Бельгія 3,32 %, Австрія 3,29 %, Німеччина 3,11%, Фінляндія 3,09%, Данія 2,99 %, Франція 2,19 %, Словенія 2,13 %, Нідерланди 2,08 %, Естонія 1,84 %, Чехія 1,83 %, Португалія 1,69 %, Польща 1,56 %, Греція 1,49 %, Іспанія 1,49 %, Хорватія 1,39 %, Угорщина 1,39 %, Італія 1,31 %, Литва 1,05 %, Словаччина 1,04 %, Люксембург 1,03 %, Латвія 0,83 %, Болгарія 0,79 %, Кіпр 0,68 %, Мальта 0,61 %, Румунія 0,52 % [8].

Зауважимо, що євроінтеграційні процеси, що відбуваються в нашій державі визначають стратегічний вектор розвитку науки в Україні, який окреслює основні напрями державної політики та виділяє такі пріоритети як: розвиток дослідницької інфраструктури, підтримка науковців та зміцнення кадрового потенціалу у сфері науки, активне залучення української науки до Європейського дослідницького простору, розширення системи фінансування, орієнтація досліджень на вирішення глобальних наукових викликів і наукомістких завдань оборони. Зокрема, Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода) [9] Розділом V «Економічне та галузеве співробітництво», а саме — Главою 9 «Співробітництво у сфері науки та технологій» (статті 374–377) визначає основну мету співробітництва як інтеграцію України в Європейський дослідницький простір (ERA), можливість участі України в Рамкових програмах ЄС таких як Horizon Europe, Euratom, обов'язок сприяти обміну інформацією, мобільності науковців і спільним дослідженням, а також подальші напрями пріоритетного партнерства у сфері енергетики, біотехнологій, охорони здоров'я, довкілля, транспорту, космосу. Варто зазначити, що Україна у 2022 році стала асоційованим членом Рамкової програми ЄС з досліджень та інновацій «Горизонт Європа» та Програми досліджень і навчання Євратом 2021–2025, із відповідною допоміжною інфраструктурою, що забезпечує українським учасникам, включно з молодими науковцями та новаторами, доступ до більшості конкурсних відборів цих програм [10].

Євроінтеграційний шлях нашої держави зумовлює чимало завдань, пов'язаних із виконанням зобов'язань України дотримуватися *acquis* ЄС, а також усіх відповідних європейських та міжнародних стандартів і практик у сфері науки, досліджень та інновацій. Це зумовлює потребу як оновлення чинного законодавства України, так і розробку нових законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Так, Постановою Кабінету Міністрів України № 28 від 14 січня 2025 року [11], встановлено порядок розподілу коштів для підтримки пріоритетних наукових напрямів, а також науково-технічної діяльності вищих навчальних закладів та наукових установ. Окрім того, 30 липня 2025 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову № 925 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 14 січня 2025 р. № 28» [12], якою було визначено порядок розподілу коштів базового фінансування основної діяльності державних наукових установ у 2025 році. Впровадження нової моделі базового фінансування української науки – *performance-based research funding*, яка враховує результати наукової діяльності та висновки державної атестації установ дає змогу додаткової підтримки інституцій, що демонструють високу ефективність наукової діяльності, розвивати дослідницьку інфраструктуру, стимулювати інноваційність, орієнтацію на передові результати, відкриття й успішні прикладні впровадження.

Зауважимо, що 7 липня 2025 року Кабінет Міністрів України затвердив постанову «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1007 та від 27 грудня 2019 р. № 1170», що передбачає зміни до Порядку використання коштів Національного фонду досліджень України та Порядку конкурсного відбору і фінансування проектів Національним фондом досліджень України [13].

Поділяємо думку І. Подрез-Ряполової про потребу комплексної стратегії, що включає в себе як державну підтримку науки і інновацій, так і активну участь приватного сектора у створенні сприятливого середовища для наукових досліджень і розвитку технологій [14, с. 77].

Також слушним є пропозиції науковців щодо необхідності у післявоєнний період суттєвого збільшення фінансування національного фонду досліджень, наукових грантів, наукових досліджень і науково-технічних експериментальних досліджень у 2-3 рази з 0,17 % частки витрат на

науку у ВВП до 0,3-0,5 ВВП. У подальшому, враховуючи підйом економіки країни, довести цей показник до рівня 2-3 % ВВП, орієнтуючись на встановлену частку витрат на науку в провідних країнах ЄС з огляду на євроінтеграційний вектор розвитку України [15, с. 38].

Аналізуючи стан фінансування наукових та науково-технічних робіт в Україні, Т. Лебеда вважає, що важливим кроком до фінансового забезпечення наукових досліджень в Україні є залучення та стимулювання бізнес-сектору в інноваційний процес [16, с. 6].

Зауважимо, що Міністерство освіти і науки України спільно з Міністерством цифрової трансформації України розробляють новий правовий режим Science City, який має на меті трансформувати наукові парки в сучасні інноваційні центри задля об'єднання науки, освіти та бізнесу [17]. Окрім того, з метою подальшого стимулювання, посилення співпраці науки і бізнесу та реформування системи фінансування досліджень та інновацій у 2026–2027 роках планується модернізація цифрової платформи Science and Business, що орієнтована на розвиток наукоємних інновацій із потенціалом комерціалізації [18].

Важливим кроком під час Конференції з питань відновлення України (Ukraine Recovery Conference 2025), яка проходила у Римі 10-11 липня 2025 року, стало створення Міжнародної коаліції з підтримки науки, досліджень та інновацій в Україні, метою якої є: реагування на нагальні потреби та довгострокові виклики науково-інноваційної системи України, сприяння реконструкції та модернізації дослідницької інфраструктури, підтримка українських вчених [19].

Поділяємо думку Г. Пурій про те, що стратегічним завданням для України має бути розвиток науки, здатної проводити проривні фундаментальні та прикладні дослідження за актуальними для світової економіки та пріоритетними для України напрямками. Наукові структури повинні гнучко реагувати на нові світові тенденції і потреби національної економіки та суспільства, забезпечувати тісну взаємодію між сферою фундаментальних, прикладних досліджень і сектором вищої освіти, а також ефективно здійснювати комерціалізацію наукових розробок. Незадовільний стан фінансового забезпечення наукової сфери в Україні вимагає, перш за все, негайного пошуку альтернативних джерел її недержавного фінансування; створення дієвого механізму державного гарантування повернення кредитів, взятих на інноваційну діяльність; розробки сприятливих організаційно-правових, податкових, кредитних та інших умов для інтенсифікації процесів інвестування у сфері освітньої діяльності, яка виступає основним фундаментом сталого розвитку держави [20, с. 246].

Висновки. Сучасний стан фінансування науки в Україні має низку проблемних аспектів, які впливають і на розвиток наукових досліджень, конкурентоспроможність країни у світовому науковому просторі. Це зумовлює необхідність комплексного реформування фінансового забезпечення наукової та науково-технічної діяльності в Україні через підвищення державного фінансування та поступового наближення до цільового показника 1,7 % ВВП, закріпленого в ст. 48 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», стимулювання приватних інвестицій, впровадження прозорих грантових механізмів, розширення діяльності Національного фонду досліджень України, підтримку молодих вчених стипендіями, надбавками та грантами, інтеграцію в європейський науковий простір через залучення України до міжнародних наукових програм.

Переосмислення підходів щодо фінансового забезпечення наукової та науково-технічної діяльності, а також розробка нової моделі фінансування сприятиме зростанню фінансування науки, формуванню сучасного наукового середовища, стимулюванню інноваційної діяльності і підтримки найперспективніших проектів, які зможуть впливати на розвиток економіки й суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4343>.
2. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26 листопада 2015 року № 848-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text>.
3. Яшук Т. А. Стан фінансового забезпечення наукових та науково-технічних робіт в Україні. *Причорноморські економічні студії*. 2018. Випуск 28-1. С. 108–112.
4. Сіренко К.Ю. Фінансування наукової та науково-технічної діяльності як ефективний важіль підвищення конкурентоспроможності країни: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Приазовський економічний вісник*. 2018. Випуск 5(10). С. 97–102.

5. Писаренко Т.В., Куранда Т.К., Кочеткова О.П. Фінансове забезпечення та результати наукової діяльності в Україні за підсумками моніторингу. *Наука, технології, інновації*. 2018. № 4 (8). С. 36–46.
6. Державна служба статистики України: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
7. EU spent €381.4 billion on R&D in 2023. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20241211-2>.
8. What EU country spent the highest amount on research and development in 2023? URL: <https://europe-data.com/what-eu-country-spent-the-highest-amount-on-research-and-development-in-2023>.
9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року, ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
10. Ukraine's association agreement to Horizon Europe and Euratom Research and Training Programmes enters into force. URL: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/ukraines-association-agreement-horizon-europe-and-euratom-research-and-training-programmes-enters-2022-06-09_en.
11. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки пріоритетних напрямів наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок, наукової і науково-технічної діяльності закладів вищої освіти та наукових установ; постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2025 р. № 28. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/28-2025-%D0%BF#n25>.
12. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 14 січня 2025 р. № 28: постанова Кабінету Міністрів України від 30 липня 2025 р. № 925. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/925-2025-%D0%BF#Text>.
13. Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1007 і від 27 грудня 2019 р. № 1170: постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2025 р. № 803. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/803-2025-%D0%BF#Text>.
14. Подрез-Ряполова І. Актуальні питання забезпечення спрямування наукової діяльності на інноваційний результат. *Профорієнтація: стан і перспективи розвитку*: збірник матеріалів XIII Всеукраїнських психолого-педагогічних читань, присвячених пам'яті доктора педагогічних наук, професора Федоришина Бориса Олексійовича / за ред. Н.В. Павлик. Київ: Інститут педагогічної освіти і освіти дорослих імені Івана Зязюна НАПН України, 2024. С. 77–80.
15. Коба В.Г., Тарновська І.В., Власова В.П. Фінансове забезпечення наукових досліджень в Україні: сучасний стан та шляхи покращення. *Збірник наукових праць ДУІТ. Серія «Економіка і управління»*. 2022. Вип. 52. С. 33–40.
16. Лебеда Т.Б. Стан фінансування наукових та науково-технічних робіт в Україні: статистичний розріз. *Проблеми науки*. 2012. № 12. С. 2–6.
17. Science City: нові можливості для бізнесу, науки та інновацій. URL: <https://mon.gov.ua/news/science-city-novi-mozhlyvosti-dlia-biznesu-nauky-ta-innovatsii>.
18. Стартує акселераційна програма для наукоємних стартапів Science & Business Acceleration Program 2025 від МОН і USF. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/startue-akseleratsiyna-programa-dlya-naukoemnikh-startapiv-science-business-acceleration-program-2025-vid-mon-i-usf>.
19. Міжнародна коаліція з підтримки науки, досліджень та інновацій в Україні. URL: <https://ms.nauka.gov.ua/news/novini-portalu/mizhnarodna-koaliciya-z-pidtrimki-nauki-doslidzhen-ta-innovacij-v-ukrayini>.
20. Пурій Г.М. Фінансування наукової діяльності як необхідна умова соціально-економічного розвитку держави. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Економічні науки*. 2014. Випуск 5. Частина 3. С. 243–246.

УДК 352.071.5:336.22(498)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.16>

СПЕЦИФІКА ПОДАТКОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ РУМУНІЇ

Бабін І.І.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного права
Чернівецького національного університету
імені Ю. Федьковича
ORCID: 0000-0002-6603-4380
e-mail: i.babin@chnu.edu.ua*

Бабін І.І. Специфіка податкових повноважень органів місцевого самоврядування Румунії.

У статті досліджено особливості реалізації податкових повноважень органів місцевого самоврядування Румунії, що здійснюються в межах делегованих повноважень, переданих державою. Автор акцентує увагу на тому, що право встановлювати податки залишається виключною прерогативою центральної влади, однак органи місцевого самоврядування Румунії наділені значними дискреційними інструментами, які дозволяють їм ефективно впливати на формування та використання дохідної частини місцевих бюджетів. У роботі здійснено аналіз трирівневої системи місцевих податків, що включає базові, спеціальні та інші податки. Особливу увагу приділено правовому статусу кожної з категорій, а також межах компетенції органів місцевої влади у сфері встановлення, зміни ставок та адміністрування податкових платежів.

Зокрема, базові податки – такі як податок на нерухоме майно, землю або транспортні засоби – чітко регламентуються національним законодавством, яке передбачає обмежене, але гнучке поле для маневру органів місцевого самоврядування, що можуть встановлювати пільги або коригувати ставки в межах, визначених законом. Спеціальні податки вводяться з метою фінансування конкретних місцевих послуг, таких як вуличне освітлення, прибирання територій, забезпечення охорони громадського порядку тощо. Вони мають цільове призначення і встановлюються з дотриманням принципів прозорості, еквівалентності, підзвітності та обов'язкової участі громади. До інших податків належать платежі за адміністративні, реєстраційні та дозвільні послуги, що надаються громадянам або суб'єктам господарювання.

У статті детально окреслено ключові відмінності між цими категоріями місцевих податків за критеріями регулярності сплати, цільового призначення, кола платників, порядку стягнення та ступеня регулювання. Підкреслюється, що румунська модель є вдалим прикладом збалансованої фіскальної децентралізації, яка забезпечує поєднання єдиних державних підходів до податкової політики та фінансової автономії громад. Окремо обґрунтовано доцільність адаптації окремих елементів цієї системи в Україні в контексті євроінтеграційного курсу та реформи місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічна влада, органи місцевого самоврядування, повноваження, адміністративні послуги, публічно-сервісні повноваження, місцеві податки, Румунія.

Babin I.I. Specificity of tax powers of local self-government bodies in Romania.

The article explores how local self-government bodies in Romania implement taxation powers within the framework of delegated authority from the central state. While the exclusive constitutional right to impose taxes belongs to the central government, Romanian local authorities have substantial discretionary powers and a meaningful degree of autonomy. These powers enable them to influence local budget revenues, thereby strengthening municipal financial sustainability.

The study analyses Romania's tripartite system of local taxes, including basic, special, and other local taxes. Particular attention is given to the legal status and regulatory nature of each category, along with the scope of competence local councils possess in setting, adjusting, and managing them.

Basic taxes – such as those on property, land, and vehicles—are governed by national legislation, allowing local authorities to adjust rates within defined limits and grant exemptions. Special taxes are introduced locally to finance targeted municipal services—such as lighting, waste management, and public safety – and must follow principles of transparency, proportionality, and community involvement. Other local taxes include administrative charges and service fees related to permits or registrations, provided by local authorities upon citizen or business request.

The article outlines and compares key differences among these categories using criteria such as payment frequency, legal basis, taxpayer identity, collection method, and fiscal purpose. These distinctions highlight the structured complexity of Romania's local taxation system.

Romania's model is presented as a balanced and pragmatic system combining centralized tax policy with genuine municipal financial autonomy. The author argues that selected legal and structural elements could be effectively adapted to the Ukrainian context. Their application would support fiscal decentralization reforms and strengthen democratic local governance. This is particularly relevant as Ukraine continues its path toward European integration and alignment with EU governance and financial standards.

Key words: public authority, local government bodies, powers, administrative services, public service powers, local taxes, Romania.

Постановка проблеми. Право встановлювати податки належить виключно державі, є однією з ознак державного суверенітету, від якого держава ніколи не відмовиться [1, ст. 74]. Тому для органів місцевого самоврядування, які апріорі не є органами державної влади, право встановлювати податки є не власним, а делегованим повноваженням, межі та зміст якого безпосередньо визначаються державою. Здебільшого, делеговані податкові повноваження органів місцевого самоврядування передбачають можливість вибору із затвердженого на законодавчому рівні переліку податків та визначення окремих елементів юридичної конструкції податку в граничних межах визначених законом. Така обмеженість податкових повноважень вимагає від органів місцевого самоврядування пошуку нових, не характерних для держави, інструментів наповнення місцевих бюджетів, внаслідок чого отримали розвиток такі інститути, як самооподаткування населення, парафіскалітети, парципаторне бюджетування та інші [2]. Цьому сприяють і суттєві відмінності місцевого самоврядування від державної влади. Разом з тим, межі та зміст делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в кожній державі мають свої особливості, зумовлені різноманітними чинниками. В контексті євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні, теоретичного та практичного значення набуває вивчення досвіду країн-сусідів України, що є членами ЄС, в тому числі Республіки Румунії.

Метою статті є комплексне дослідження та визначення особливостей податкових повноважень органів місцевого самоврядування Румунії.

Ступінь опрацювання проблематики. Питання реалізації податкових повноважень органами місцевого самоврядування Румунії досліджено недостатньо повно в українській правовій і фінансовій науці, що зумовлює в більш глибокому аналізі цієї теми. Окремі аспекти функціонування місцевих податкових систем Румунії висвітлювались у контексті загального вивчення європейських практик децентралізації публічних фінансів, однак комплексні дослідження з акцентом на нормативно-правове регулювання, інституційні механізми та практичні інструменти адміністрування місцевих податків залишаються поодинокими. У цьому контексті дана робота заповнює наукову прогалину, поєднуючи аналіз законодавчої бази Румунії, практики впровадження податкової політики на місцевому рівні та проблематики інформаційної фрагментації в адмініструванні податків. Це створює підґрунтя для формулювання висновків, корисних у процесі реформування місцевого самоврядування в Україні. Теоретичну основу дослідження склали праці К. Косташа, А. Зах, І. Лазаря, Б. Флоря та інших румунських науковців.

Виклад основного матеріалу. Система місцевих податків та зборів в Румунії має певні особливості. Перш за все, на відміну від України чи інших країн-членів ЄС (Польща) [3, с. 419–471; 4, с. 94–99], вона має тривірневу структуру, що включає: 1) базові; 2) спеціальні; 3) інші місцеві податки, а також характеризується більш широкими податковими повноваженнями органів місцевого самоврядування. Базові податки представлені традиційними місцевими податками та зборами, які є (були) характерними в тому числі і для системи місцевих податків і зборів України. Так, систему базових податків складають: а) податок на споруди; б) земельний податок; в) податок

на транспортні засоби; г) плата за видачу сертифікатів, погоджень та дозволів; д) плата за використання засобів реклами та рекламу; є) податок на покази [5, art. 454]. Щодо цієї групи місцевих податків та зборів податкові повноваження органів місцевого самоврядування є обмеженими. Вони уповноважені лише встановлювати конкретні ставки податків та зборів в межах граничних розмірів, визначених фінансовим кодексом, а також надавати податкові пільги. Виняток складають податок на споруди та земельний податок, щодо яких органи місцевого самоврядування уповноважені виходити за межі максимальних граничних ставок.

Спеціальні податки (*impozite și taxe speciale*) – це цільові місцеві збори, які запроваджуються місцевою радою для фінансування певних публічних послуг, що мають специфічний характер, і якими безпосередньо користуються окремі фізичні або юридичні особи [6, с. 321]. Так, статтею 484 Фінансового кодексу Румунії передбачено, що для роботи місцевих громадських служб, створених в інтересах фізичних та юридичних осіб, а також для сприяння розвитку туризму місцевості, місцеві, окружні ради та Генеральна рада муніципалітету Бухареста, залежно від обставин, можуть вводити спеціальні податки. Найбільш поширеними серед спеціальних податків є: збір за паркування; збір за прибирання/вивезення сміття; збір за вуличне освітлення; збір за охорону громадського порядку; збір за використання публічного простору (ринків, площ, вулиць) та ін. Органи місцевого самоврядування є відносно самостійними у визначенні всіх елементів юридичної конструкції цієї групи податків. Наприклад, міська рада Клуж-Напоки, ухвалюючи рішення про введення збору за вивезення побутових відходів, визначила ставки збору залежно від кількості осіб у домогосподарстві та об'єкта нерухомості [7]. Відносна самостійність означає, що при встановленні спеціальних податків орган місцевого самоврядування повинен дотримуватись принципів еквівалентності, прозорості, участі та не порушувати обмеження передбачені законодавством. За дотриманням зазначеного здійснює контроль прокуратура та адміністративний контроль префекта.

Розмір спеціальних податків встановлюється щорічно, а доходи отримані від них використовуються в повному обсязі на покриття понесених витрат на створення громадських служб місцевого значення, а також фінансування поточних витрат на їх утримання та експлуатацію [8, art. 30]. Органи місцевого самоврядування можуть надавати пільги зі сплати спеціальних податків особам, перелік яких визначено статтею 485 Фінансового кодексу Румунії. Зокрема: ветеранам війни, вдовам війни та незаміжнім вдовам учасників війни; установам Міністерства освіти та науки, а також Міністерства молоді та спорту; фондам утвореним з метою підтримки та розвитку закладів національної культури, підтримки гуманітарних та соціальних заходів; організаціям, що забезпечують безоплатне соціально-медичне обслуговування, реабілітацію та соціальну реінтеграцію дітей, сімей, інвалідів, осіб похилого віку; особам, віднесеним до першої групи інвалідності [5, art. 485]. Передбачено зменшення розміру спеціальних податків на 50% для фізичних осіб, які проживають у населених пунктах розташованих в гірській місцевості Апусені [9], а також в місцях біосферного заповідника “Дельта-Дунаю” (повіт Тульча) [10].

Інші місцеві податки (*Alte taxe locale*) – це прямо передбачені Фінансовим кодексом Румунії місцеві податки та збори, які не включені до переліку базових. Вони мають цивільно-адміністративний або сервісний характер та передбачають надання певних послуг або вчинення адміністративних дій органами місцевого самоврядування [11, с. 107]. Ця група місцевих податків та зборів характеризується наступними особливостями: 1. цільовий характер (призначені для покриття витрат на певні адміністративні чи сервісні дії, наприклад, збір за видачу дозволу на будівництво, збір за реєстрацію підприємства); 2. встановлення виключно за рішенням органу місцевого самоврядування (не є автоматично обов'язковими, а встановлюються виходячи з потреб громади); 3. до компетенції органу місцевого самоврядування належить визначення всіх елементів їх юридичної конструкції (на відміну від базових податків, де орган місцевого самоврядування може встановлювати лише ставки та пільги в межах визначених Фінансовим кодексом); 4. наявність законодавчих обмежень щодо встановлення (орган місцевого самоврядування не може діяти довільно, такі податки та збори мають бути прозорими та обґрунтованими, а ставки повинні бути пропорційними вартості наданих послуг або адміністративних витрат). Для прикладу, в Бухаресті діють наступні інші місцеві податки та збори лише за використання місць загального користування: 1. Збір за користування місцями загального користування для здійснення сезонної (нерегулярної) торгівельної діяльності; 2. Податок за використання місць загального користування для здійснення діяльності з продажу продовольчих та непродовольчих товарів; 3. Плата за

користування місцями загального користування закладами громадського харчування та літніми майданчиками; 4. Збір за користування місцями загального користування для надання послуг; 5. Податок за користування громадськими місцями для азартних ігор та обміну валюти; 6. Податок за використання приміщень загального користування під склади та прибудови; 7. Податок за користування громадськими місцями для продажу виключно преси та книг; 8. Плата за користування місцями загального користування для організації будівельного майданчика; 9. Плата за користування місцями загального користування з рекламними носіями; 10. Збір за користування місцями загального користування як додатковою під'їзною дорогою [12].

Спеціальні та інші податки є гнучким інструментом органів місцевого самоврядування Румунії для формування доходів через надання адміністративних та сервісних послуг. На перший погляд, вони виглядають досить схоже, однак, юридично та функціонально – це різні категорії місцевих податків. Основні відмінності можна звести до наступного: 1. обов'язковість (інші податки набувають обов'язковості лише за рішенням відповідної місцевої ради, в той час як обов'язковість спеціальних податків встановлюється фіскальним кодексом для користувачів певної послуги); 2. призначення (інші податки сплачуються за надання адміністративних послуг чи видачу документів, а спеціальні податки за комунальні чи сервісні послуги); 3. одержувач коштів (інші податки сплачуються безпосередньо до місцевого бюджету, тоді як спеціальні податки теж сплачуються до місцевого бюджету, але часто через операторів послуг); 4. правова основа для введення (для інших податків – це виключно розділ IX Фіскального кодексу Румунії, а для спеціальних податків – Фіскальний кодекс Румунії та спеціальні законодавчі акти (наприклад, закон про управління відходами)); 5. платник (платником інших податків є будь-хто, хто звертається до органу місцевого самоврядування за певною адміністративною послугою, а платником спеціальних податків є той, хто користується публічною послугою); 6. сплата (інші податки сплачуються одноразово або залежно від потреби платника, в той час, як сплата спеціальних податків є регулярною або періодичною, наприклад, щомісячно, щорічно); 7. публічне обговорення (при встановленні інших податків публічне обговорення є не обов'язковим, стосовно спеціальних податків воно є рекомендованим, а у випадку зростання тарифу (ставки) – обов'язковим); 8. фінансовий ефект (інші місцеві податки не мають постійного характеру та приносять обмежені, точкові доходи місцевому бюджету, в свою чергу, спеціальні податки мають регулярний довготривалий характер та можуть складати значну частину місцевого бюджету). Водночас, інші та спеціальні податки мають і спільні риси: 1. встановлюються виключно органами місцевого самоврядування (місцевими радами); 2. розмір плати залежить від реальних витрат на адміністративні чи публічні послуги, що надаються. Таким чином, інші податки – це плата за доступ до адміністративних функцій органів місцевого самоврядування (дозвільної, реєстраційної, документальної діяльності), а спеціальні податки – це компенсація за реальні публічні послуги, які органи місцевого самоврядування надають фізичним та юридичним особам (освітлення, вивіз сміття, прибирання, охорона). Тобто, це дві різні фіскальні категорії, кожна з яких дозволяє органам місцевого самоврядування Румунії гнучко та автономно управляти своїми фінансами.

Висновки. Система податкових повноважень органів місцевого самоврядування Румунії є прикладом збалансованого підходу, що поєднує централізоване правове регулювання з децентралізованою гнучкістю. Це дозволяє громадам мати певний ступінь фінансової автономії, водночас перебуваючи в рамках єдиної національної податкової політики. Ключова особливість полягає у трирівневій структурі місцевих податків та зборів – базові, спеціальні та інші місцеві податки. Якщо щодо базових податків повноваження місцевих рад зводяться переважно до встановлення ставок у чітко визначених Фіскальним кодексом межах, то у випадку зі спеціальними та іншими місцевими податками румунська держава надає органам місцевого самоврядування значно ширшу дискрецію. Ця ширша гнучкість дозволяє їм самостійно визначати елементи юридичної конструкції цих податків. Цільовий характер спеціальних податків, що фінансують конкретні публічні послуги, та сервісний характер інших податків, які покривають адміністративні витрати, є ефективними інструментами для наповнення місцевих бюджетів та забезпечення потреб громади. Попри деяку схожість, їхні юридичні та функціональні відмінності, що стосуються обов'язковості, призначення, платника та регулярності, підкреслюють продуманість румунської фіскальної системи. Загалом, специфіка податкових повноважень органів місцевого самоврядування в Румунії полягає в наданні їм реальних важелів впливу на формування власних доходів, що є критично важливим для фінансової самостійності та ефективного управління на місцевому рівні. Цей дос-

від може бути цінним для країн, які прагнуть посилити децентралізацію та покращити фінансові можливості своїх громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996, № 30, ст. 141.
2. Babin Igor. Features of self-taxation as a form of local budget revenues. *DANUBE: Law, Economics and Social Issues Review*, 2022, 13 (4), 292–305. DOI: 10.2478/danb-2022-0018.
3. Бабін І.І. Податкове право: навчальний посібник. К.: Видавничий дім «КОНДОР», 2018. 488 с. ISBN 978-617-7582-76-1.
4. Бабін І.І. Особливості правового регулювання системи податків органів місцевого самоврядування в Республіці Польща. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 94–99. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.15>.
5. Legea nr. 227/2015 din 8 septembrie 2015 privind Codul Fiscal. *Monitorul Oficial*, 2015, nr. 688.
6. Lazar Ioan, Florea Bogdan. Dreptul finantelor publice. Vol. 2: Drept fiscal și procedura fiscal. Curs universitar. Editura C.H. Beck. 2023. 662 p.
7. Cluj-Napoca – Hotărârea nr. 458/2022. URL: https://primariaclujnapoca.ro/consiliu-local/hotarare-de-consiliu/hotararea-458-din-2022/?utm_source=chatgpt.com.
8. Legea nr. 273 din 29 iunie 2006 privind finanțele publice locale. *Monitorul Oficial*, 2006, Partea I nr. 618.
9. Hotărâre nr. 323 din 10 mai 1996 privind aprobarea Programului special pentru sprijinirea dezvoltării economico-sociale a unor localități din Munții Apuseni. *Monitorul Oficial*, nr. 104 din 22 mai 1996.
10. Hotărâre nr. 395 din 31 mai 1996 pentru aprobarea Programului special privind unele măsuri și acțiuni pentru sprijinirea dezvoltării economico-sociale a județului Tulcea și a Rezervatiei Biosferei “Delta Dunării”. *Monitorul Oficial*, nr. 127. din 19 iunie 1996.
11. Costaș Cosmin Flavius, Zah Alina Mihaela, Puț Septimiu Ioan. Drept fiscal. Ediția a III-a. Editura Solomon. 2017. 200 p.
12. H.C.G.M.B. nr. 219/2022 privind stabilirea nivelurilor impozitelor și taxelor locale în Municipiul București. Електронний ресурс. URL: <https://www.taxeimpozite4.ro/domeniul-public/alte-taxe-locale>.

УДК 342.9:35.08

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.17>

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ПІДГРУНТЯ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ СЕРВІСІВ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Біленець Д.А.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, господарського права
та приватно-правових дисциплін
Чернівецького навчально-наукового юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Марчук В.В.,
*доктор філософії (PhD),
директор Чернівецького навчально-наукового юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Біленець Д.А., Марчук В.В. Адміністративне право як підґрунтя інституціоналізації публічних сервісів у сфері адміністративних послуг.

У статті обґрунтовано ключову роль адміністративного права як системоутворюючого чинника у процесі інституціоналізації публічних сервісів у сфері адміністративних послуг. Наголошено, що трансформація публічного управління в Україні вимагає переходу від виключно владно-розпорядчої моделі до сервісно орієнтованої, у центрі якої перебуває особа як суб'єкт публічного інтересу. У цьому контексті адміністративне право забезпечує не лише нормативну базу, а й формує стандарти, принципи та інституційні засади сервісної діяльності органів публічної влади.

У центрі дослідження адміністративна послуга як базова форма реалізації сервісної функції держави. Визначено її правову природу, ознаки та відмінність від послуг приватного сектору. Обґрунтовано, що адміністративна послуга не має комерційного характеру, є результатом владного впливу, здійсненого на підставі звернення, і слугує формою задоволення публічно-правових потреб. У статті розкрито значення Закону України «Про адміністративні послуги» як нормативного інструмента забезпечення правової визначеності, процедурної прозорості та доступності. Проаналізовано організаційно-інституційний механізм функціонування системи публічних сервісів, зокрема роль центрів надання адміністративних послуг як постійно діючих структур, що втілюють стандартизовану модель обслуговування населення. Окрему увагу приділено викликам цифрової трансформації, зокрема необхідності нормативного регулювання функціонування електронних сервісів, гарантування кібербезпеки, захисту персональних даних, інклюзії та безперервності надання послуг в умовах воєнного стану.

У роботі підкреслено, що адміністративне право в умовах сучасності виконує не лише регулятивну, а й інтегративну функцію. Воно забезпечує узгодженість дій органів виконавчої влади, формує нормативну основу для їх взаємодії з громадянами, а також сприяє формуванню довіри до публічного управління. Такий підхід дозволяє трактувати адміністративне право як складову інституційної модернізації держави. Доведено, що адміністративне право у ХХІ столітті має розглядатися як універсальний правовий механізм, що поєднує елементи публічної влади, сервісного обслуговування та цифрового управління. Його подальший розвиток визначатиме ефективність трансформації держави у правовий, відкритий та людиноцентричний інститут, здатний адаптуватися до викликів війни, цифровізації та глобалізації.

Ключові слова: адміністративне право, публічні сервіси, адміністративна послуга, правоохоронні органи, публічна безпека, центр надання адміністративних послуг, цифрове врядування, публічне управління, сервісна держава.

Bilenets D.A., Marhuk V.V. Administrative law as a basis for institutionalizing public services in the sphere of administrative assistance.

The article substantiates the pivotal role of administrative law as a system-forming factor in the institutionalization of public services within the sphere of administrative assistance. It is emphasized that the transformation of public governance in Ukraine necessitates a shift from an exclusively authoritative-administrative model to a service-oriented approach centered on the individual as the bearer of public interest. In this context, administrative law not only provides a regulatory framework but also shapes the standards, principles, and institutional foundations of service-oriented activities of public authorities.

The focus of the study is the administrative service as the fundamental legal form of realizing the service function of the state. Its legal nature, characteristics, and distinction from private-sector services are defined. It is argued that the administrative service is non-commercial in nature, results from authoritative action based on a formal request, and serves as a means of meeting public-legal needs. The article explores the significance of the Law of Ukraine “On Administrative Services” as a normative instrument for ensuring legal certainty, procedural transparency, and accessibility.

The organizational and institutional mechanism of public service delivery is analyzed, particularly the role of Administrative Service Centers as permanent institutions that implement a standardized model of public interaction. Special attention is paid to the challenges of digital transformation, including the need for regulatory support for electronic services, cybersecurity guarantees, personal data protection, inclusiveness, and service continuity under martial law conditions.

The paper underscores that administrative law in the modern era performs not only a regulatory but also an integrative function. It ensures coherence in the activities of executive authorities, provides a normative foundation for interaction with citizens, and fosters trust in public administration. This perspective allows administrative law to be interpreted as a component of the institutional modernization of the state.

It is concluded that administrative law in the 21st century should be regarded as a universal legal mechanism combining elements of public authority, service provision, and digital governance. Its further development will determine the effectiveness of the state’s transformation into a legal, transparent, and human-centered institution capable of adapting to the challenges of war, digitalization, and globalization.

Key words: administrative law, public services, administrative service, Administrative Service Center, law enforcement agencies, public safety, digital governance, public administration, service state, legal certainty, normative regulation, procedural accessibility, human-centered governance, institutional modernization.

Постановка проблеми. Становлення сервісної моделі публічного управління в Україні зумовлює необхідність комплексного переосмислення ролі адміністративного права як базового юридичного інструмента у сфері взаємодії держави з громадянами. Особливого значення набуває інституціоналізація публічних сервісів, яка передбачає формування сталих, нормативно забезпечених механізмів надання адміністративних послуг. Цей процес вимагає узгодження між правовими формами державної діяльності та очікуваннями суспільства щодо якості, доступності й передбачуваності сервісу. У цьому контексті адміністративне право виступає не лише як регулятор, але і як основа нормативного оформлення принципів публічного обслуговування.

Незважаючи на активний розвиток системи адміністративних послуг, в українському законодавстві все ще зберігається низка невирішених питань. Ідеться про нечіткість у правовій природі адміністративної послуги, недосконалість процедур її надання, відсутність єдиної інституціональної доктрини сервісного підходу, а також нерівномірність цифрової трансформації в регіональному розрізі. В умовах воєнного стану та цифрової модернізації держави ці виклики посилюються, адже зростають вимоги до оперативності, правової визначеності й стабільності адміністративного реагування.

Метою статті є дослідження адміністративного права як ключового правового підґрунтя інституціоналізації публічних сервісів у сфері адміністративних послуг, визначення актуальних викликів правозастосування у цій сфері та формулювання концептуальних засад удосконалення нормативного забезпечення публічно-сервісної функції держави в умовах цифрової трансформації, воєнного стану та євроінтеграційного курсу України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання нормативного закріплення адміністративних послуг та їх роль у системі публічного управління досліджували такі українські науковці, як Я. Павлович-Сенета, Ю. Шпак, Т. Кравцова, І. Динник, В. Бублейник. Їхні праці торкаються, зо-

крема, класифікації адміністративних послуг, принципів їх надання, розмежування публічного та приватного сервісу, а також перспектив імплементації європейських стандартів обслуговування. Значний внесок у розробку організаційно-правових засад діяльності центрів надання адміністративних послуг зроблено В. Тимощуком, І. Коліушком, О. Курінним, які ще до початку широко-масштабної цифровізації окреслювали проблеми ефективності та доступності сервісу.

Разом з тим, у науковій доктрині досі бракує цілісного бачення адміністративного права як правового підґрунтя для інституціоналізації публічних сервісів. У фокусі більшості досліджень залишаються фрагментарні питання: процедурні гарантії, статус суб'єктів, інформаційне забезпечення. Відсутність міждисциплінарного підходу та належної уваги до трансформаційної ролі адміністративного права як інструмента публічної сервісної політики створює методологічну прогалину. У сучасних умовах воєнного стану, цифрової трансформації та євроінтеграційного курсу України постає потреба у переосмисленні цієї галузі права як системної основи для формування довіри громадян до публічної влади через якісні послуги.

Виклад основного матеріалу. Формування системи публічних сервісів в Україні є важливою складовою розвитку сучасного публічного управління. Адміністративне право, як галузь публічного права, забезпечує правову базу для функціонування адміністративних послуг і виступає інструментом реалізації владних повноважень через надання сервісу громадянам і юридичним особам. Базовим нормативно-правовим актом у цій сфері є Закон України «Про адміністративні послуги», який закріплює визначення адміністративної послуги, принципи її надання, встановлює процедури звернення та строки розгляду [10]. Цей Закон є інституційною основою для функціонування ЦНАПів, а також для забезпечення прозорості, відкритості та рівного доступу до публічних сервісів. У національному законодавстві термін «адміністративна послуга» закріплений у профільному законі. Згідно із положеннями Закону України «Про адміністративні послуги», адміністративна послуга – це результат здійснення суб'єктом владних повноважень дій щодо розгляду звернення фізичної або юридичної особи, який оформлюється у встановленому порядку. Саме цей акт визначає засади надання послуг, коло суб'єктів, порядок функціонування центрів надання адміністративних послуг, а також принципи обслуговування [10].

Від початку незалежності в українському правовому полі спостерігається пошук усталеного понятійного апарату. Протягом тривалого часу використовувалися терміни «управлінські», «державні», «публічні» послуги, які по-різному трактували обсяг владно-організаційної діяльності органів виконавчої влади [8, с. 490]. Важливо враховувати, що адміністративне право не лише регламентує організаційні процедури, а й відображає загальноєвропейські стандарти в частині якості, доступності та правової визначеності сервісу. Дотримання європейських стандартів надання адміністративних послуг дозволяє наблизитися до ідеї сервісної держави, в якій державний службовець діє відповідно до визначених цінностей і процедур [15, с. 103].

У контексті поступової інституціоналізації публічних сервісів особливого значення набуває розуміння їх нормативного підґрунтя. Як зауважують дослідники, нормативно-правове поле у сфері публічного управління постійно змінюється, адаптуючись до потреб користувача. Очікуваним є перехід до надання адміністративних послуг у переважно цифровій формі, що відповідає сучасним вимогам зручності та ефективності [6, с. 173].

Наукова література акцентує на тому, що публічні послуги повинні чітко відмежовуватись від послуг приватного сектору. Держава не повинна дублювати функції ринку, а має діяти лише в тих сферах, де приватний сектор не спроможний задовольнити суспільну потребу [14, с. 16].

Адміністративне право сьогодні включає в себе складову цифрового регулювання. Саме це галузеве право визначає процедури доступу до електронних послуг, правовий статус користувача, порядок обробки даних. Функціонування цифрових платформ, як-от «Дія», демонструє інтеграцію публічних сервісів в електронну модель управління. Аналіз сучасних електронних послуг засвідчує охоплення широкого спектру сфер – від реєстрації актів цивільного стану до ведення земельного кадастру [1, с. 205].

Розширення сфери електронних сервісів потребує не тільки технологічної бази, а й стабільного нормативного супроводу, який враховуватиме кібербезпеку, відкритість державних ресурсів та правовий захист користувачів [9, с. 78].

Адміністративне право сьогодні трансформується із системи норм, що регулюють владно-організаційні функції, у гнучкий і сучасний інструмент публічного сервісу, здатний підтримати сталу комунікацію між державою та громадянами в умовах цифрової епохи.

У межах інституціоналізації публічних сервісів адміністративна послуга посідає центральне місце як основна форма реалізації сервісної функції держави. Вона є результатом владного впливу, вчиненого на підставі звернення фізичної чи юридичної особи, і водночас формою задоволення публічно-правових потреб. Адміністративна послуга реалізується виключно органами публічної влади та не має комерційного чи договірної характеру, що принципово відрізняє її від послуг приватного сектора.

І. Динник обґрунтовано зазначає, що система адміністративних послуг є правовим інструментом реалізації суб'єктивних прав фізичних і юридичних осіб, особливо в умовах збройної агресії та воєнного стану. Її ефективне функціонування впливає на якість життя громадян, розвиток економіки та забезпечення демократичних цінностей [3, с. 33].

На доктринальному рівні адміністративна послуга розглядається як елемент публічної сервісної моделі, що функціонує на основі визначених принципів. Ці принципи не лише спрямовують діяльність адміністративних органів, але й визначають юридичну форму публічного сервісу. Вони відіграють роль регуляторного механізму в організації діяльності, визначають зміст правових норм і виступають підґрунтям для розробки підзаконних актів у сфері адміністративного обслуговування [4, с. 29].

Адміністративна послуга має на меті забезпечення не лише юридично значущого результату, а й належної взаємодії між державою та громадянином. Така взаємодія, згідно з підходами соціально орієнтованої сервісної політики, повинна здійснюватися на засадах демократії, права та соціальної справедливості [12, с. 6]. У цьому сенсі надання послуг стає складовою формування іміджу правової держави, що орієнтується на людину як головну цінність публічної влади.

Адміністративна послуга це не лише правова конструкція, а й інструмент публічного управління. Саме через цей інститут спостерігається поступова трансформація публічної влади від суто владно-розпорядчої до сервісної моделі. Як зазначають В. Мареніченко, М. Хитко та Ю. Лісневська, ідея сервісної держави тісно пов'язана з концепцією соціальної держави, в межах якої публічні послуги виконують функцію гармонізації правових і соціально-економічних чинників суспільного розвитку [7, с. 232].

Крім юридичної природи, важливо враховувати інституційний аспект функціонування адміністративних послуг. У цьому контексті ключову роль відіграють центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), які виступають не лише як організаційні одиниці, а й як публічні інституції, що втілюють принципи відкритості, зручності та технологічності. Через ЦНАП реалізується більшість масових сервісів, включно з реєстрацією бізнесу, актів цивільного стану, місця проживання тощо.

Окремого значення набуває цифровізація адміністративних послуг. А. Краковська та М. Бабики підкреслюють, що Україна має усі можливості для побудови ефективної цифрової моделі сервісу, однак для цього необхідний системний підхід до вирішення проблем правового, технічного та організаційного характеру. Тільки за таких умов електронні адміністративні послуги зможуть повноцінно реалізовувати свою сервісну функцію та сприяти розвитку демократії й якості життя громадян [5, с. 334].

Успішна реалізація сервісного підходу вимагає не лише технічних рішень, але й оновлення підходів до змісту адміністративно-правових відносин. Це передбачає перехід до моделі публічної взаємодії, в якій держава не просто «надає послугу», а виступає партнером громадянина. У цьому процесі адміністративна послуга поступово еволюціонує з класичного інструменту реалізації компетенції до правового засобу формування нової якості державності.

Адміністративна послуга у своїй сучасній формі поєднує в собі як індивідуальний вимір, спрямований на задоволення потреб конкретної особи, так і суспільний – що слугує механізмом впровадження стандартів доброго врядування. Це стає особливо помітним у контексті воєнного стану, коли доступність та гарантованість адміністративних послуг прямо впливають на рівень довіри громадян до держави.

Адміністративна послуга є не лише правовим інструментом, а й частиною сервісної філософії публічного управління. Вона уособлює рух від унітарної бюрократичної держави до держави, зорієнтованої на потреби людини. У цьому полягає її глибинна трансформаційна роль, що виводить адміністративне право на новий рівень нормативного забезпечення якісної взаємодії між державою та суспільством.

Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні є складовою частиною загального механізму забезпечення публічного сервісу в межах адміністративно-правової системи. Воно здійснюється комплексом законодавчих і підзаконних актів, що визначають порядок, принципи, суб'єктів та інструменти реалізації адміністративних послуг.

Важливу роль відіграє Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який регламентує окремі адміністративні послуги, пов'язані з видачею дозволів, ліцензій, погоджень та інших форм владного сприяння господарській діяльності [11]. Цей Закон створює правову базу для прозорої взаємодії органів влади з бізнесом у частині публічного обслуговування. Нормативно-правове забезпечення інституціоналізації адміністративних послуг характеризується системністю, гнучкістю та динамікою, що дозволяє адаптувати публічне управління до викликів цифрової трансформації, євроінтеграційних процесів та змін у суспільних очікуваннях. Модернізація публічних сервісів у сфері адміністративних послуг є стратегічним напрямом розвитку державного управління в Україні, що набуває особливого значення в умовах цифрової трансформації, воєнного стану та адаптації до європейських стандартів. Адміністративне право в цьому контексті виконує роль інституційного посередника, забезпечуючи як нормативну визначеність процедур, так і правову інтегрованість сервісного підходу.

Особливу увагу слід приділити питанням **безперервності публічного сервісу** в умовах надзвичайних ситуацій. Досвід держав з високим рівнем цифрової зрілості демонструє, що системи публічного обслуговування повинні функціонувати навіть у кризових обставинах, забезпечуючи захист персональних даних, інклюзію та проактивну підтримку населення [13, с. 161]. Це потребує від адміністративно-правових механізмів додаткової гнучкості, можливості оперативного оновлення правових норм та адаптації сервісів до нових реалій.

Модернізація публічних сервісів через адміністративно-правові механізми охоплює декілька рівнів: нормативний (законодавче закріплення сервісної логіки), інституційний (функціонування ЦНАПів, електронних платформ), організаційний (стандартизація процедур) та технічний (інтеграція IT-рішень у надання послуг). Таке багаторівневе бачення забезпечує трансформацію адміністративної послуги з формального акту в інструмент дійсної реалізації прав громадян.

У процесі становлення сервісної моделі державності саме адміністративне право виступає ключовим юридичним регулятором, що забезпечує публічну легітимність функціонування органів виконавчої влади. Змістовне наповнення публічного сервісу, зокрема адміністративних послуг, повинне відповідати принципам правової визначеності, відкритості, передбачуваності та правової безпеки, що є необхідними елементами демократичного врядування.

Поняття адміністративної послуги та її нормативне закріплення пов'язане насамперед із Законом України «Про адміністративні послуги» [10]. Відповідно до цього Закону, адміністративні послуги надаються на основі принципів законності, стабільності, рівності, доступності, оперативності та зручності для заявника. Саме такі принципи формують правове середовище, в якому відбувається комунікація між державою та громадянином, забезпечуючи довіру до публічної влади.

Ключовим конституційним приписом, який гарантує легітимність усіх дій держави в сфері надання публічних послуг, є положення Конституції України, згідно з яким органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України. Це положення набуває особливого значення в контексті адміністративно-сервісної діяльності, адже саме тут надзвичайно високим є ризик порушення принципу правової певності.

Наукові джерела підтверджують: формування сервісної держави передбачає перехід від суто адміністративного регулювання до публічно-сервісної взаємодії між державою та громадянами. Як зазначає В. Бублейник, інститут публічних послуг поступово формується як комплексний правовий механізм, у якому адміністративне право є системоутворюючим елементом, що забезпечує інтеграцію між владним ресурсом і правами особи [2, с.447].

Нормативна визначеність і деталізація повноважень органів, що надають адміністративні послуги, відіграє значну роль у попередженні зловживань, забезпеченні рівного доступу до сервісу та формуванні належного рівня юридичної відповідальності. Необхідно також враховувати тенденції диджиталізації, які викликають появу нових юридичних викликів, зокрема у сфері персональних даних, кібербезпеки та дистанційної ідентифікації.

Адміністративне право не лише виконує функцію регулювання, а й забезпечує системну правову інфраструктуру, в межах якої реалізуються публічні послуги, узгоджуються державна ініціа-

тива та інтереси громадянина. Така правова інфраструктура має постійно розвиватися, реагуючи на нові соціальні та технологічні виклики. Саме в межах оновленого адміністративного законодавства формується образ держави як правового, прозорого і сервісно-орієнтованого інституту, здатного забезпечити якісний рівень публічного управління в умовах демократичного суспільства.

Висновки. У сучасних умовах публічного управління в Україні адміністративне право постає не тільки як сукупність норм, що регулюють владно-організаційні відносини, але й як ключовий чинник інституціоналізації публічних сервісів. Еволюція адміністративної послуги від формального акту до інструмента реалізації прав особи свідчить про поступовий перехід держави до сервісної моделі, в основі якої закладено пріоритетність потреб громадянина, стабільність процедур та прозорість державної діяльності. Закон України «Про адміністративні послуги» забезпечив нормативне закріплення сервісного підходу, що відповідає ціннісним засадам демократичної правової держави.

Організаційно-інституційне наповнення публічного сервісу забезпечується зручністю, оперативністю і безпечністю доступу до адміністративних процедур. Така модель стає можливою лише за умов наявності стабільного нормативного поля, що адаптується до викликів цифровізації, воєнного стану та необхідності забезпечення рівного доступу до послуг. Водночас важливим залишається збереження балансу між публічною функцією держави та потребами конкретної особи, що звертається за послугою.

Адміністративне право розвивається у напрямі сервісно-орієнтованого регулятора, який покликаний забезпечити ефективну правову взаємодію між державою та суспільством. Подальше вдосконалення механізмів надання адміністративних послуг вимагає не лише технічної модернізації, але й осмисленого оновлення підзаконних актів, розвитку правових гарантій користувача, а також послідовного впровадження принципів відкритості, передбачуваності та правової безпеки в діяльності органів виконавчої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бречко О. Вплив цифрових трансформацій на сферу публічних послуг. *Herald of Khmelnytskyi National University. Economic Sciences*. 2024. № 326 (1). С. 199–207. DOI: <https://doi.org/10.31891/2307-5740-2024-326-33>.
2. Бублейник В.А. Наукові концепції розвитку публічних послуг в Україні. *Аналітичне-порівняльне правознавство*. 2024. № 5. С. 444–449. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/313085/304130>.
3. Динник І. Законодавче регулювання адміністративних послуг в умовах воєнного стану. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2024. № 134(3). С. 26–36.
4. Кравцова Т.М. Щодо правової визначеності та класифікації принципів надання адміністративних послуг. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія: Право. 2023. № 26. С. 26–35.
5. Краковська А., Бабик М. Цифровізація адміністративних послуг в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Науковий вісник УжНУ*. Серія: Право. 2022. Вип. 70. С. 329–334.
6. Маматова Т., Сидоренко Н. Система надання адміністративних послуг в Україні: особливості нормативно-правового регулювання. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 6. С. 164–177.
7. Мареніченко В.В., Хитько М.М., Лісневська Ю.О. Напрями розвитку публічного управління через удосконалення механізмів реалізації сервісної держави. *Право та державне управління: зб. наук. праць. Запоріжжя*, 2021. С. 231–237.
8. Павлович-Сенета Я.П. Адміністративно-правовий механізм надання публічних послуг в Україні. *Аналітичне-порівняльне правознавство*. 2024. № 2. С. 489–492. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/303594/295638>.
9. Поліщук М.Г. Адміністративне право в умовах цифровізації: виклики та можливості. *Становлення сучасної Української держави: роль європейських цінностей у формуванні демократичного буття*. Тези. 2023. С. 77–78.
10. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

11. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 року № 2806-IV <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
12. Прокопенко С. Нормативно-правове забезпечення надання адміністративних послуг в Україні: сучасний стан та напрями вдосконалення. *Аспекти публічного управління*. 2024. Т. 12, № 2. С. 5–12.
13. Саганович Д. В. Проблематика надання публічних послуг в сучасних умовах. *Економіка, екологія, сучасне суспільство: реалії та перспективи розвитку*. 2024. № 3. С. 160–164
14. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: практичний посібник / [І.І. Бригілевич, С.І. Ванько, В.А. Загайний, І.Б. Коліушко, О.В. Курінний, В.О. Стоян, В.П. Тимошук]; за заг. ред. В.П. Тимошука. К.: СПД Москаленко О.М., 2010. 440 с.
15. Шпак Ю.В. Проблеми законодавства і практики у сфері надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2021. № 3. С. 99–104. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2021_3_17.

УДК 347.791.6:659.1:614.2(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.18>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕКЛАМИ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО, ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ТА АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

Богомазова І.О.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри медичного права
ДНП «Львівський національний медичний університет
імені Данила Галицького»*

Богомазова І.О. Правове регулювання реклами медичних послуг в Україні: національне законодавство, європейські стандарти та адміністративна відповідальність.

Стаття присвячена системному дослідженню сучасного стану правового регулювання реклами медичних послуг в Україні з урахуванням та на матеріалах національного законодавства, актуальної практики Суду Європейського Союзу та специфічних особливостей адміністративної відповідальності за порушення законодавства у цій безумовно важливій соціальній сфері. Актуальність дослідження посилюється в умовах цифровізації, коли традиційні механізми контролю стають недостатньо ефективними, а рекламодавці знаходять нові канали комунікації зі споживачами через соціальні мережі, месенджери та інші цифрові платформи. Це, зі свого боку, зумовлює нові запити до регулювання, оскільки сучасні форми реклами медичних послуг часто балансують на межі законодавчо визначених обмежень. У роботі проведено детальний аналіз нормотворчої діяльності українських органів влади та виявлено ключові проблемні аспекти нормативно-правового регулювання, зокрема критичне розширення законодавчого визначення реклами та включення до нього абстрактного поняття «ідея», що створює значну правову невизначеність щодо кваліфікації інформаційних та освітніх матеріалів, які поширюються медичними закладами та фахівцями охорони здоров'я. Дослідження встановлює деякі істотні суперечності між підходами українських регуляторних органів та міжнародними стандартами, сформованими в багаторічній практиці Суду ЄС (Суду Справедливості), щодо досягнення оптимального балансу між забезпеченням свободи комерційного висловлювання медичних установ та ефективним захистом публічного інтересу в сфері охорони здоров'я населення. Особливу увагу приділено виявленню системних недоліків наявних контрольних механізмів за дотриманням законодавства про рекламу в медичній сфері, особливо в швидко розвинутому цифровому просторі та соціальних мережах, де традиційні методи нагляду виявляються недостатньо ефективними. На основі проведеного аналізу запропоновано деякі напрями вдосконалення правового регулювання з урахуванням прогресивних європейських стандартів, охоплюючи необхідність чіткого розмежування понять «реклама» та «медична інформація», гармонізацію положень різноманітних законодавчих актів та розробку сучасних цифрових інструментів моніторингу відповідності.

Ключові слова: реклама медичних послуг, правове регулювання, адміністративна відповідальність, охорона здоров'я, європейські стандарти, цифрове регулювання, медичне право.

Bogomazova I.O. Legal regulation of medical services advertising in Ukraine: national legislation, European standards and administrative liability.

The article is devoted to a comprehensive study of the current state of legal regulation of medical services advertising in Ukraine, taking into account national legislation, current practice of the European Court of Justice, and specific peculiarities of administrative liability for violations of legislation in this important social sphere. The relevance of the study is increasing in the context of digitalization, when traditional control mechanisms become ineffective and advertisers find new channels of communication with consumers through social networks, messengers, and other digital platforms. This, in turn, leads to

new demands for regulation, as modern forms of advertising of medical services often balance on the edge of legally defined restrictions.

The research conducts a detailed analysis of the regulatory activities of Ukrainian authorities and identifies key problematic aspects of legal regulation, particularly the critical expansion of the legislative definition of advertising to include the abstract concept of «idea», which creates significant legal uncertainty regarding the qualification of informational and educational materials distributed by medical institutions and healthcare professionals. Special attention is paid to identifying systemic deficiencies in existing control mechanisms for compliance with advertising legislation in the medical field, especially in the rapidly developed digital space and social networks, where traditional supervision methods prove to be insufficiently effective. The analysis highlights critical gaps in the regulatory framework, including the absence of clear criteria for distinguishing between legitimate medical information and prohibited advertising content, inadequate coordination between different regulatory bodies, and the lack of specialized expertise in evaluating medical advertising claims. The research reveals that current enforcement practices often result in inconsistent application of legal standards, creating additional barriers for healthcare providers seeking to communicate effectively with patients while remaining compliant with advertising restrictions. Based on the conducted analysis, the article proposes specific directions for improving legal regulation in accordance with progressive European standards, including the urgent need to clearly delineate the concepts of «advertising» and «medical information», harmonize provisions of various legislative acts, develop modern digital monitoring tools, and establish transparent procedures for pre-clearance of medical advertising materials.

Key words: medical services advertising, legal regulation, administrative liability, healthcare, European standards, digital regulation, medical law.

Постановка проблеми. Реклама медичних послуг посідає особливе місце в рекламній індустрії, оскільки знаходиться на перетині інтересів приватного бізнесу та публічного інтересу щодо захисту здоров'я громадян. В умовах комерціалізації медицини та активного розвитку приватного медичного сектору в Україні зростає й обсяг рекламування медичних послуг, що викликає потребу в чіткому правовому регулюванні цієї сфери. Дихотомія між правом суб'єктів господарювання на свободу підприємницької діяльності та необхідністю захисту прав споживачів у сфері охорони здоров'я створює значну кількість правових колізій та проблем правозастосування.

Актуальність дослідження правового регулювання реклами медичних послуг посилюється в умовах цифровізації, коли традиційні механізми контролю стають недостатньо ефективними, а рекламодавці знаходять нові канали комунікації зі споживачами через соціальні мережі, месенджери та інші цифрові платформи. Це, зі свого боку, породжує нові запити до регулювання, оскільки сучасні форми реклами медичних послуг часто балансують на межі законодавчо визначених обмежень.

Ще одним аспектом, що актуалізує цю проблематику, є суперечливість самого законодавчого визначення поняття реклами, яке після внесення змін до Закону України «Про рекламу» № 3136-IX від 30.05.2023 року розширилось і тепер включає інформацію про «ідею», що розповсюджується «за грошову чи іншу винагороду або з метою самореклами» [4]. Така широка дефініція відкриває простір для різних тлумачень щодо того, які саме інформаційні матеріали в медичній сфері підпадають під регулювання рекламного законодавства, а які вважаються фаховою інформацією чи просвітницькою діяльністю.

Особливої уваги також потребує аналіз адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реклами медичних послуг, оскільки контрольні механізми нерідко залишаються дещо фрагментарними та неефективними, особливо в сучасних умовах цифрового середовища. Крім того, важливо розглянути це питання з урахуванням впливу судової практики Суду ЄС, що формує нові стандарти регулювання реклами медичних послуг в Європі та окреслює баланс між свободою комерційного висловлювання та захистом суспільного здоров'я.

Метою цієї статті є системне дослідження правового регулювання реклами медичних послуг в Україні з урахуванням національного законодавства, актуальної практики Суду ЄС та особливостей адміністративної відповідальності за порушення законодавства у цій сфері.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика правового регулювання реклами медичних послуг викликає значний науковий інтерес серед українських дослідників, проте більшість наукових робіт зосереджена переважно на правовому регулюванні реклами лікарських засобів, залишаючи питання реклами власне медичних послуг на периферії наукового дискурсу.

Фундаментальні аспекти правового регулювання реклами лікарських засобів досліджено у працях Т. Павленко, яка проаналізувала реалії України та досвід ЄС у цій сфері [9]. Авторка акцентує увагу на відмінностях між європейською та українською моделями регулювання та обґрунтовує необхідність подальшої гармонізації національного законодавства з правом ЄС. Г. Гусева у своїй роботі «Правове регулювання реклами лікарських засобів в Україні: проблеми і перспективи» зосереджується на аналізі проблемних аспектів правового регулювання рекламної діяльності фармацевтичних компаній [10]. Ю. Рязанець та О. Кисельова досліджують особливості правового регулювання реклами лікарських засобів з позиції захисту прав споживачів [11].

Значний внесок у порівняльно-правовий аналіз регулювання реклами в медичній сфері здійснили В. Пашков та А. Олефір, які дослідили зарубіжний досвід правового регулювання реклами лікарських засобів і виявили ключові моделі регулювання цього питання в різних правових системах [12]. З. Кукіна досліджує окремі аспекти правового регулювання рекламної діяльності в різних юрисдикціях, окреслюючи загальні принципи рекламного законодавства та їх специфіку в медичній галузі [13].

Слід також відзначити дослідження Л. Катинської [8]. Авторка наголошує на важливості балансу між свободою комерційного висловлювання та захистом пацієнтів від потенційно шкідливої інформації.

І. Волинець у своїй роботі розглядає правове регулювання використання порівняльної реклами лікарських засобів за законодавством України, США та ЄС, акцентуючи увагу на проблемі маніпулятивних практик у рекламі медичної продукції [14].

Аналіз практичних аспектів регулювання реклами медичних послуг знаходимо в низці аналітичних матеріалів та публікацій. Зокрема, комплексний аналіз вимог, штрафів та актуальної судової практики у сфері реклами медичних послуг та лікарських засобів вже було представлено в літературі [15]. Зі свого боку, О. Пономарова розглядає практичні аспекти того, що дозволено та заборонено в рекламуванні лікарських засобів та медичних виробів [19].

Особливості адміністративної відповідальності за порушення у сфері реклами та судової практики з цих питань розглянуто у публікаціях юридичних компаній та спеціалізованих видань [21, 24]. Важливим джерелом для розуміння офіційної позиції регуляторів є також інформаційні матеріали Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів [16, 22].

Незважаючи на значний доробок науковців та практиків у сфері правового регулювання реклами медичної продукції та послуг, досі залишається низка невирішених питань, які потребують подальшого дослідження. Зокрема, недостатньо висвітленими, на наше міркування, залишаються питання:

- співвідношення понять «реклама» та «інформування» у контексті медичних послуг;
- специфіки застосування законодавства про рекламу до інформаційних матеріалів у соціальних мережах та на сайтах медичних закладів;
- правових механізмів контролю за дотриманням вимог до реклами медичних послуг в цифровому середовищі;
- адаптації українського законодавства до європейських стандартів регулювання реклами медичних послуг у світлі практики ЄСПЛ;
- особливостей адміністративної відповідальності за порушення законодавства про рекламу медичних послуг з урахуванням специфіки медичної сфери.

Виклад основного матеріалу.

1. Нормативно-правове регулювання реклами медичних послуг в Україні: концептуальні засади та проблемні аспекти. Правове регулювання реклами медичних послуг в Україні базується на системі нормативно-правових актів різної юридичної сили, серед яких основоположне місце посідають Закон України «Про рекламу» та Закон України «Про лікарські засоби». Специфіка правового регулювання цієї сфери обумовлена особливим статусом медичної діяльності як такої, що безпосередньо пов'язана зі здоров'ям людини і підпадає під посилені регуляторні вимоги.

Розширення законодавчого визначення поняття реклами, запроваджене у 2023 році, внесло суттєві зміни в концептуальне розуміння рекламної діяльності. Відповідно до оновленої редакції Закону України «Про рекламу», реклама визначається як «інформація про особу, ідею та/або товар, розповсюджена за грошову чи іншу винагороду або з метою самореклами в будь-якій формі та в будь-який спосіб і призначена, щоб сформувати або підтримати у прямий (пряма реклама,

телепродаж) або непрямий (спонсорство, розміщення товару (продакт-плейсмент) спосіб обізнаність споживачів реклами та їхній інтерес щодо таких особи, ідеї та/або товару» [1]. Включення поняття «ідея» до визначення реклами суттєво розширює сферу регулювання закону і породжує неоднозначності щодо кваліфікації інформаційних матеріалів медичного характеру.

На практиці це створює правову колізію, особливо у контексті розмежування рекламної та просвітницької діяльності медичних закладів. Як зазначається в літературі, «ситуація, коли за залишковим принципом до реклами ідеї відноситиметься вся можлива інформація, алогічна за своєю суттю» [15]. Тому слід розрізняти рекламу ідеї і певні інформаційні повідомлення, що можуть містити факти і висловлювання, які не спонукають споживачів до дії, або ж статистичну чи загальнонаукову інформацію.

Особливої уваги заслуговує питання обмеження реклами медичних послуг, яке регулюється статтею 21 Закону України «Про рекламу». Аналіз цієї статті дозволяє виокремити такі ключові вимоги до реклами медичних послуг:

- реклама має містити об'єктивну інформацію про медичний виріб, метод профілактики, діагностики, лікування, реабілітації і здійснюватися так, щоб було зрозуміло, що наведене повідомлення є рекламою [1];

- реклама повинна містити вимогу про необхідність консультації з лікарем перед застосуванням лікарського засобу чи медичного виробу;

- обов'язкова наявність тексту попередження «Самолікування може бути шкідливим для вашого здоров'я», що займає не менше 15 відсотків площі всієї реклами;

- забороняється участь лікарів та інших професійних медичних працівників, а також осіб, зовнішній вигляд яких імітує зовнішній вигляд лікарів, у рекламі лікарських засобів, медичних виробів та методів профілактики, діагностики, лікування і реабілітації [1].

Окрім цього, стаття 26 Закону України «Про лікарські засоби» містить додаткові обмеження, які стосуються реклами лікарських засобів, а опосередковано також впливають і на рекламу медичних послуг. Зокрема, забороняється:

- рекламувати лікарські засоби, які в установленому порядку не зареєстровані в Україні;

- рекламувати засоби, що вимагають спеціального призначення лікаря, без рекомендації про необхідність такої консультації;

- гарантувати безпечність або ефективність рекламованого лікарського засобу за умови його належного застосування;

- робити посилання на конкретні випадки вдалого застосування ліків [2].

Порівняльний аналіз цих двох законів виявляє певну неузгодженість у регулюванні. Так, Закон «Про лікарські засоби» зосереджується на самих лікарських засобах, тоді як Закон «Про рекламу» охоплює ширше коло об'єктів, включаючи методи профілактики, діагностики, лікування і реабілітації. При цьому ні в першому, ні в другому законі немає чіткого визначення поняття «реклама медичних послуг», що створює правову невизначеність.

Окрема проблема виникає при застосуванні цих норм до інформаційних матеріалів у цифровому середовищі. Стрімкий розвиток соціальних медіа та інтернет-маркетингу зумовив появу нових форм подання медичної інформації, які складно однозначно кваліфікувати як рекламу або просвітницьку діяльність. Наприклад, публікація медичним закладом на своїй сторінці в соціальній мережі освітнього матеріалу про певне захворювання з одночасною згадкою про послуги закладу з його лікування створює підстави для дискусії щодо правової природи такого контенту.

Як зазначає Пономарьова О.Л., «основна проблема реклами медичних послуг полягає у свідомому маніпулюванні інформацією про методи лікування та їх ефективність» [19]. Така маніпуляція може мати форму непрямих тверджень, недостатньо обґрунтованих заяв про ефективність методів лікування або приховування інформації про потенційні ризики. Цей аспект особливо важливий з огляду на специфіку медичних послуг як таких, що безпосередньо впливають на здоров'я людини.

У контексті термінологічної неузгодженості варто звернути увагу на рішення Одеського окружного адміністративного суду від 18.07.2023 у справі № 440/5730/23. Спір у даній справі полягав у з'ясуванні обставин того, чи є інформація, розміщена на сайті медичного закладу, рекламою. Суд визнав, що «інформація, яка розміщена на інтернет-сайті позивача, відображає відомості про діяльність Товариства, перелік послуг, виконавців цих послуг та контактну інформацію, яка по

своїй суті спрямована на формування обізнаності необмеженого кола споживачів реклами та їх інтересу щодо послуг, які надає Товариство» [7]. Це свідчить про те, що суди схильні до широкого тлумачення поняття реклами, особливо в контексті медичних послуг.

2. Імплементация міжнародних стандартів в українське законодавство: практика Суду ЄС. Аналіз практики Суду ЄС щодо правового регулювання реклами медичних послуг дає підстави стверджувати про його спрямованість на формування збалансованого підходу між свободою комерційного висловлювання та захистом публічного інтересу у сфері охорони здоров'я.

Визначальним прецедентом у цій сфері є рішення Суду справедливості ЄС у справі «Vanderborght» (C-339/15) від 2017. За обставинами справи, стоматолог із Бельгії Люк Вандерборгт порушив національне законодавство, яке забороняло рекламу стоматологічних послуг. Він встановив вивіску зі своїм ім'ям, спеціальністю та створив вебсайт з інформацією про свою практику. Бельгійська професійна асоціація стоматологів подала скаргу, що зумовило кримінальне переслідування [5].

Суд ЄС постановив, що абсолютна заборона на рекламу стоматологічних послуг є несумісною з правом Європейського Союзу, зокрема зі статтею 56 Договору про функціонування Європейського Союзу, яка гарантує свободу надання послуг. Однак Суд також визнав, що реклама стоматологічних послуг може бути обмежена для захисту громадського здоров'я та професійної гідності, якщо ці обмеження є пропорційними та необхідними. Рішення встановило два критерії правомірності реклами: комерційна комунікація не повинна порушувати довіру пацієнта і не може принижувати гідність медичних працівників [5].

Наведене рішення має фундаментальне значення для розуміння балансу між регуляторними обмеженнями та свободою комерційного висловлювання в медичній сфері. Воно встановлює, що будь-які обмеження реклами медичних послуг мають відповідати принципу пропорційності та бути необхідними для захисту легітимних цілей, таких як охорона здоров'я населення.

Аналіз українського законодавства крізь призму цього рішення виявляє певну відповідність загальним принципам європейського права. Зокрема, Закон України «Про рекламу» не встановлює абсолютної заборони на рекламу медичних послуг, а лише визначає певні обмеження та вимоги до її змісту. Однак, як зазначає Катинська Л.Р., «на відміну від європейської практики, де акцент робиться на саморегуляції професійної спільноти, в Україні домінує модель державного регулювання, що не завжди відповідає сучасним тенденціям» [8].

Ще одним аспектом, який заслуговує на увагу, є відповідність українського законодавства Директиві 2005/29/ЄС про недобросовісні комерційні практики. У справі «Vanderborght» Суд встановив, що реклама медичних послуг є комерційною практикою у розумінні цієї директиви. Директива не забороняє національним законам встановлювати обмеження на рекламу, якщо вони спрямовані на захист громадського здоров'я та гідності професії, за умови, що такі обмеження є пропорційними [5].

Українське законодавство частково імплементувало принципи цієї Директиви через Закон «Про захист від недобросовісної конкуренції», однак специфічні аспекти регулювання реклами медичних послуг з точки зору захисту споживачів від недобросовісних комерційних практик залишаються недостатньо розвиненими. Як зазначає Пашков В.М., «зарубіжний досвід регулювання реклами медичного спрямування демонструє тенденцію до посилення захисту споживачів через розвиток інструментів протидії недобросовісним комерційним практикам» [12].

Важливим аспектом європейської практики є також розмежування реклами та інформування. В справі «Vanderborght» Суд зазначив, що надання об'єктивної інформації про медичні послуги на вебсайті стоматолога не може бути автоматично кваліфіковано як реклама, якщо така інформація не має маркетингової мети. Цей підхід контрастує з позицією українських регуляторів, які, як свідчить судова практика, схильні широко тлумачити поняття реклами [7].

3. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про рекламу медичних послуг: практика застосування та проблемні аспекти. Питання адміністративної відповідальності за порушення законодавства про рекламу медичних послуг в Україні регулюється комплексом нормативно-правових актів, серед яких ключове місце посідають Закон України «Про рекламу» (стаття 27) та «Порядок накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 693 від 26.05.2004 [1, 3].

Відповідно до статті 27 Закону «Про рекламу», відповідальність за порушення законодавства про рекламу несуть:

рекламодавці – у разі замовлення реклами продукції, виробництво та/або обіг якої заборонено законом; надання недостовірної інформації виробнику реклами; замовлення розповсюдження реклами, забороненої законом; недотримання встановлених законом вимог щодо змісту реклами;

виробники реклами – у разі порушення прав третіх осіб при виготовленні реклами;

розповсюджувачі реклами – у разі порушення встановленого законодавством порядку розповсюдження та розміщення реклами [1].

Контроль за дотриманням законодавства у сфері реклами медичних послуг здійснюють два органи: Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба) та Антимонопольний комітет України (АМКУ). Держпродспоживслужба здійснює контроль щодо захисту прав споживачів реклами, а також дотримання загальних вимог до реклами відповідно до статті 8 Закону «Про рекламу». АМКУ контролює дотримання законодавства про захист економічної конкуренції, зокрема в частині поширення інформації, що вводить в оману [15, 22].

Аналіз практики застосування адміністративної відповідальності виявляє низку проблемних аспектів. По-перше, розмір штрафів за порушення законодавства про рекламу медичних послуг встановлюється у п'ятикратному розмірі вартості розповсюдженої реклами, що створює технічні складнощі з визначенням точної вартості реклами, особливо у цифровому середовищі. У випадку неможливості встановлення вартості реклами накладається штраф у розмірі до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [3].

По-друге, проблематичним залишається розподіл відповідальності між рекламодавцями, виробниками та розповсюджувачами реклами. Як зазначається у дослідженні судової практики щодо реклами лікарських засобів, «суди нерідко приймають рішення на користь розповсюджувачів реклами, визнаючи, що відповідальність за зміст реклами несе рекламодавець, а не розповсюджувач» [24]. Це, зі своєї сторони, породжує правову невизначеність та ускладнює ефективне застосування механізмів відповідальності.

Окремої уваги заслуговує проблема контролю за рекламою медичних послуг у цифровому контексті. Традиційні механізми контролю виявляються малоефективними для моніторингу та регулювання реклами в соціальних мережах, месенджерах та на спеціалізованих онлайн-платформах. Як зазначається в літературі, «онлайн-простір фактично залишається зоною найменшої регуляції, що відкриває можливості для поширення дезінформації, завищених обіцянок і порушення етичних принципів взаємодії з пацієнтом» [15].

Аналіз судової практики щодо притягнення до відповідальності за порушення законодавства про рекламу медичних послуг свідчить про наявність різних підходів до тлумачення законодавчих норм. Зокрема, у рішенні Окружного адміністративного суду міста Києва від 12.08.2021 у справі № 640/14551/20 суд розглядав питання щодо правомірності накладення штрафу Держпродспоживслужбою за порушення вимог щодо розміщення тексту попередження про шкоду самолікування. Суд дійшов висновку, що «розміщення тексту попередження у нижній частині рекламного банера меншим шрифтом не відповідає вимогам законодавства, оскільки така інформація має займати не менше 15% площі всієї реклами» [6].

Водночас, у іншому рішенні – у справі № 440/5730/23 від 18.07.2023 – національний суд визнав протиправною кваліфікацію дій медичного закладу як порушення ч. 7 ст. 21 Закону «Про рекламу» (заборона участі лікарів у рекламі), оскільки «сам по собі факт наявності на сторінках сайту фотозображень лікарів з розшифровкою їх імен та спеціалізації ще не свідчить про їх участь у хоч якій рекламі» [7]. Це свідчить про неоднозначність тлумачення окремих положень рекламного законодавства в медичній сфері.

Важливим аспектом адміністративної й судової практики є також розмежування реклами та інформування в контексті медичної діяльності. Зокрема, в рішенні у справі № 440/5730/23 суд наголосив, що «інформація, яка розміщена на інтернет-сайті позивача, безпосередньо стосується його господарської діяльності, метою якої є отримання прибутку від такої діяльності та відображає товар позивача у вигляді послуг медичного характеру» [7]. Цей підхід свідчить про тенденцію розглядати більшість інформаційних матеріалів медичних закладів як рекламу, що не завжди відповідає європейській практиці, яка розмежовує інформування та рекламування.

Висновки. Проведений аналіз правового регулювання реклами медичних послуг в Україні дозволяє зробити низку важливих висновків.

По-перше, сучасне законодавче визначення реклами, яке включає поняття «ідея» та поширюється на інформацію, що розповсюджується «з метою самореклами», створює підстави для надмірно широкого тлумачення. Це породжує правову невизначеність щодо кваліфікації інформаційних матеріалів медичних закладів, особливо в цифровому середовищі. Необхідно законодавчо уточнити межі поняття «реклама» в контексті медичних послуг, зокрема, шляхом чіткого розмежування реклами та інформування про медичні послуги.

По-друге, спостерігається неузгодженість між нормами Закону України «Про рекламу» та Закону України «Про лікарські засоби» в частині регулювання інформації про методи лікування та медичні послуги. Відсутність єдиного концептуального підходу до регулювання інформації медичного характеру ускладнює правозастосування та створює колізії, які потребують вирішення шляхом гармонізації цих законодавчих актів.

По-третє, практика Суду ЄС, зокрема рішення у справі «Vanderborght», формує важливий стандарт щодо балансу між свободою комерційного висловлювання та захистом публічного інтересу в сфері охорони здоров'я. Цей стандарт потребує повнішої імплементації в українське законодавство, зокрема, через розвиток принципу пропорційності при встановленні обмежень реклами медичних послуг.

Нарешті, аналіз адміністративної практики виявляє потребу в удосконаленні механізмів контролю за дотриманням законодавства про рекламу в медичній сфері, особливо в цифровому просторі. Необхідно розвивати інструменти моніторингу та регулювання реклами в соціальних мережах, на спеціалізованих платформах та на вебсайтах медичних закладів, враховуючи специфіку онлайн-комунікації.

Насамкінець, неоднозначність судової практики щодо застосування норм про відповідальність за порушення рекламного законодавства свідчить про потребу в розробці більш детальних методичних рекомендацій та роз'яснень для судів та регуляторних органів щодо тлумачення ключових положень законодавства про рекламу медичних послуг.

У світлі викладеного, вважаємо, що існує потреба в розробці модельних правил етичного маркетингу для медичних закладів з урахуванням європейських стандартів та специфіки українського ринку медичних послуг.

Особливу увагу слід приділити гармонізації українського законодавства з правом ЄС у контексті поглиблення євроінтеграційних процесів. Зокрема, важливо адаптувати національне законодавство до вимог Директиви 2005/29/ЄС про недобросовісні комерційні практики та Директиви 2000/31/ЄС про електронну комерцію в частині регулювання реклами медичних послуг в цифровому середовищі.

Підсумовуючи, варто зазначити, що позаяк правове регулювання реклами медичних послуг знаходиться на перетині приватного інтересу (свободи підприємницької діяльності) та публічного інтересу (захисту здоров'я населення), потребує збалансованого підходу, який гарантуватиме як права суб'єктів господарювання на інформування про свої послуги, так і права пацієнтів на отримання достовірної та неманіпулятивної інформації про медичні послуги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про рекламу: Закон України від 03.07.1996. № 270/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-вр>.
2. Про лікарські засоби: Закон України від 04.04.1996. № 123/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96-вр>.
3. Порядок накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004. № 693. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/693-2004-п>.
4. Про внесення змін до Закону України «Про рекламу»: Закон України від 30.05.2023. № 3136-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3136-20>.
5. Справа С-339/15 «Luc Vanderborght». Рішення Суду (Друга палата) від 04.05.2017. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190322&pageIndex=0&doclang=en>.
6. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 12.08.2021 у справі № 640/14551/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98985709>.
7. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 18.07.2023 у справі № 440/5730/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112263368>.

8. Катинська Л.Р. Правове регулювання реклами стоматологічних послуг в країнах Європейського Союзу та в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2025. № 3 (3). С. 303–312. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.3.47>.
9. Павленко Т.А. Правове регулювання реклами лікарських засобів: реалії України та досвід ЄС. *Збірник наукових праць ХНПУ імені Н.С. Сковороди*. 2021. № 32. С. 197–205. URL: <https://dspace.hnpu.edu.ua/handle/123456789/7184>.
10. Гусева Н.В. Правове регулювання реклами лікарських засобів в Україні: проблеми і перспективи. *Вісник Академії адвокатури України*. 2014. № 11(2). С. 64–71.
11. Рязанець Ю.В. Правове регулювання реклами лікарських засобів. *Матеріали науково-практичної конференції викладачів, аспірантів та студентів Сумського НАУ*. 20–24 квітня 2015. Суми. 2015. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/41611>.
12. Пашков В.М., Олефір А.О. Зарубіжний досвід правового регулювання реклами лікарських засобів. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 1. С. 278–282.
13. Кукіна З.О. Окремі аспекти правового регулювання рекламної діяльності в різних юрисдикціях. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2012. № 108 (1). С. 192–199.
14. Волинець І.Р. Правове регулювання використання порівняльної реклами лікарських засобів: за законодавством України, США та ЄС: Розвиток медичного права України в контексті євроінтеграційних та глобалізаційних процесів: матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю; 10 грудня 2020; Київ: КНУ ім. Т. Шевченка; 2020. С. 82–87.
15. Реклама медичних послуг та лікарських засобів: вимоги, штрафи та актуальна судова практика. *ЛігаЗакон*. 2024. URL: https://biz.ligazakon.net/analytics/226235_reklama-medichnikh-poslug-ta-lkarskikh-zasobiv-vimogi-shtrafi-ta-aktualna-sudova-praktika.
16. Знай свої права: реклама в медичній сфері – що заборонено законодавством. Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. 2022. URL: <https://dpss.gov.ua/news/znai-svoi-prava-reklama-v-medichnij-sferi-shcho-zaboroneno-zakonodavstvom>.
17. Реклама медичних закладів, послуг та лікарських засобів: які вимоги законодавства необхідно врахувати. *Mitrah*. 2022. URL: <https://mitrah.ua/uk/blog/reklama-medichnih-zakladiv-poslug-ta-lkarskih-zasobiv-yaki-vimogi-zakonodavstva-neobhidno-vrahuvati/>.
18. Реклама в медичній сфері: особливості законодавства та практики. *Law&Med*. 2021. URL: <https://consult.law-med.com.ua/bloh/145-reklama-v-medichnij-sferi-osoblivosti-zakonodavstva-i-praktiki.html>.
19. Пономарьова О.Л. Рекламування лікарського засобу та медичних виробів: що дозволено та заборонено законодавством. *АдвокатPost*. 2021. URL: <https://advokatpost.com/reklamuvannia-likarskoho-zasobu-ta-medychnykh-vyrobiv-shcho-dozvoleno-ta-zaboroneno-zakonodavstvom-advokat-olena-ponomarova/>.
20. Як рекламувати медичні послуги: чи є специфічні вимоги до реклами. *Pravdop*. 2019. URL: <https://pravdop.com/ua/publications/praktiki-kompanii/kak-reklamirovat-medicinskie-uslugi-est-li-specificheskie-trebovaniya-k-reklame>.
21. Відповідальність за порушення у сфері реклами в Україні. 2022. URL: <https://pravdop.com/ua/publications/praktiki-kompanii/otvetstvennost-za-narushenie-v-sfere-reklami-v-ukraine-07-2022-144>.
22. Контроль за дотриманням законодавства про рекламу. Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів у Херсонській області. 2020. URL: <https://dpss-ks.gov.ua/novini/kontrol-za-dotrimanniam-zakonodavstv-3>.
23. Самойленко О. Довіряй, але перевіряй: як не потрапити на гачок недобросовісної реклами ліків. *Юридична газета*. 2021. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/medichne-pravo-farmaceutika/doviryay-ale-pereviray-yak-ne-potrapiti-na-gachok-nedobrosovisnoyi-reklami-likiv.html>.
24. Демченко І.С., Берзіна А.Б. Реклама лікарських засобів: огляд судової практики. *Часопис Київського університету права*. 2020/2. С. 233–238. DOI: 10.36695/2219-5521.2.2020.41.
25. Гаврилюк А.О., Жарлінська Р.Г., Даценко Г.В., Сорокоумов В.П., Міщук А.А., Котуза А.С. Особливості удосконалення надання медичних послуг в Україні. *Світ медицини та біології*. 2019. № 3(69). С. 39–43. DOI: 10.26724/2079-8334-2019-3-69-39-43.

УДК: 34:[004.8+004.383.8]

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.19>

ДОСТУП ДО ДАНИХ ТА КОНФІДЕНЦІЙНІСТЬ В КОНТЕКСТІ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ

Бочкова І.І.,
*кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри патентознавства
та основ правозастосовної діяльності
Харківського національного університету
міського господарства імені О.М. Бекетова
ORCID: 0000-0003-0522-2908
e-mail: inga.bochkova@gmail.com*

Врублевська-Місюна К.М.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри патентознавства
та основ правозастосовної діяльності
Харківського національного університету
міського господарства імені О.М. Бекетова
ORCID: 0000-0002-6973-3945
e-mail: vkatrin21@gmail.com*

Бочкова І.І., Врублевська-Місюна К.М. Доступ до даних та конфіденційність в аспекті штучного інтелекту.

У сучасну епоху стрімкого розвитку технологій штучний інтелект (далі – ШІ) стає важливим інструментом, що трансформує численні сфери суспільного життя — від медицини й освіти до економіки й державного управління. Утім, разом із безпрецедентними можливостями ШІ виникають суттєві виклики, серед яких питання доступу до даних та забезпечення конфіденційності набувають особливої актуальності. ШІ залежить від великих обсягів даних для навчання, функціонування та вдосконалення, однак використання персональної інформації часто породжує ризики порушення приватності та зловживань.

Для розроблення правових механізмів попередження таких ризиків та мінімізації негативного впливу вважаємо важливим дослідити ключові аспекти доступу до даних і забезпечення конфіденційності в контексті застосування ШІ. З цією метою в статті аналізуються особливості правового режиму штучного інтелекту, розроблені і рекомендовані світовою та українською практикою технічні й організаційні інструменти та етичні підходи до балансування між ефективністю алгоритмів ШІ і захистом прав людини. Особлива увага надається дослідженню питання відповідності сучасних технологій вимогам законодавства про захист персональних даних, зокрема Загальному регламенту захисту даних (GDPR), а також вивчаються приклади конфліктів інтересів між потребою вільного обміну інформацією і дотриманням конфіденційності.

Проведене дослідження спрямоване на визначення викликів та перспектив регулювання доступу до даних у сфері ШІ, а також на розробку рекомендацій для забезпечення безпечного і прозорого використання цих технологій. Стаття містить огляд нормотворчої діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як наглядового органу за дотриманням розпорядниками інформації вимог законодавства щодо захисту персональних даних.

Також дослідження розкриває деякі практичні аспекти щодо застосування законодавчих вимог при поводженні з персональними даними: застосування проєктованої приватності, порядок ведення Реєстру обробки персональних даних, особливості впровадження ризико-орієнтованого підходу в компаніях, що є володільцями чи розпорядниками персональних даних.

Ключові слова: інформація, персональні дані, проєктована приватність, обмеження доступу до інформації, реєстр обробки персональних даних.

Bochkova I.I., Vrublevska-Misiuna K.M. Data access and confidentiality in the context of artificial intelligence.

In this era of rapid technological development, artificial intelligence (AI) is becoming an important tool that is transforming numerous areas of public life, from medicine and education to economics and public administration. However, along with the unprecedented opportunities offered by AI, significant challenges arise, among which issues of data access and confidentiality are particularly relevant. AI depends on large amounts of data for training, functioning, and improvement, but the use of personal information often poses risks of privacy violations and abuse.

In order to develop legal mechanisms to prevent such risks and minimize negative impacts, we believe it is important to examine key aspects of data access and privacy in the context of AI application. To this end, the article analyzes the peculiarities of the legal regime of artificial intelligence, technical and organizational tools developed and recommended by global and Ukrainian practice, and ethical approaches to balancing the effectiveness of AI algorithms and the protection of human rights. Particular attention is paid to researching the issue of compliance of modern technologies with the requirements of personal data protection legislation, in particular the General Data Protection Regulation (GDPR), as well as studying examples of conflicts of interest between the need for free exchange of information and compliance with confidentiality.

Thus, the study aims to identify the challenges and prospects for regulating access to data in the field of AI, as well as to develop recommendations for ensuring the safe and transparent use of these technologies. The article provides an overview of the regulatory activities of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights as the supervisory body for compliance by information managers with the requirements of personal data protection legislation.

The study also reveals some practical aspects of the application of legislative requirements when handling personal data: the application of privacy by design, the procedure for maintaining the Record of Processing Activities, and the specifics of implementing a risk-based approach in companies that are owners or controllers of personal data.

Key words: information, personal data, privacy by design, restrictions on access to information, Record of Processing Activities.

Постановка проблеми. Шлях законодавчого закріплення правового режиму ШІ в українському законодавстві тільки розпочався. Україна у жовтні 2019 року приєдналася до Рекомендацій Організації економічного співробітництва і розвитку з питань штучного інтелекту (OECD/LEGAL/0449). Після цього Розпорядженням КМУ від 02.12.2020 № 1556-р. була схвалена Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні, яка окреслила основні аспекти, що стосуються ШІ, зокрема і закріпила дефініцію. [1] Чи не єдиним офіційним вираженням позиції національного законодавця щодо правового режиму ШІ стала норма статті 33 ЗУ «Про авторське право та суміжні права» від 01.12.2022 № 2811-IX, щодо прав особливого роду (*sui generis*) на неоригінальні об'єкти, згенеровані комп'ютерною програмою. [2] Робота з визначення режиму ШІ триває на підзаконному рівні в консультативних та рекомендаційних актах міністерств та відомств. Так, нещодавно, було оприлюднено Білу книгу штучного інтелекту (Мінцифри, червень 2024) [3], Рекомендації щодо відповідального використання ШІ: питання права інтелектуальної власності (Міністерство економіки, листопад 2024) [4], Права людини в епоху штучного інтелекту: виклики та правове регулювання (2024, Міністерство цифрової трансформації України при взаємодії з Офісом Омбудсмена) [5].

Отже наразі акценти в розробках правової регламентації використання ШІ зміщуються на такі два аспекти – захист прав інтелектуальної власності і захист прав суб'єктів персональних даних. В цьому дослідженні зупинимось більш детально на використанні ШІ в контексті захисту персональних даних людини.

Стан опрацювання проблематики. У контексті цифрової трансформації та впровадження ШІ в різні сфери життя наукова спільнота України все активніше досліджує питання правового регулювання, етики, захисту персональних даних та інформаційної безпеки. Зазначені питання розглядаються в працях М.В. Белової, Д.М. Белова, О.А. Дзюбенка, І.О. Кальченко, Т.В. Кучерявенка, В.П. Петухової, А.І. Савченка та інших. Однак аналізу практичних аспектів запровадження визначених законодавством організаційних і технічних заходів в діяльність компаній, що використовують ШІ під час обробки даних, детальної уваги не приділялось, що дає можливість провести дослідження в цьому напрямі.

Мета статті полягає у виробленні підходу для практичного втілення організаційних і технічних заходів в діяльність компаній, що використовують ІІІ для обробки конфіденційної інформації та персональних даних, заснованого на аналізі правових актів нормативного і рекомендаційного характеру органів державної влади та міжнародних організацій.

Виклад основного матеріалу. Поняття даних не є правовим – це категорія, що використовується в математичних, статистичних, інформаційних галузях знань. Так, найпоширеніший підхід до розуміння даних в навчальних виданнях з інформатики зводиться до того, що дані – це деякі знаки або сигнали, які можуть бути передані, оброблені і зафіксовані на певному носії. [6, с. 3] Сукупність даних, що несуть в собі певний зміст можемо розглядати як інформацію. З точки зору законодавства, під інформацією розуміємо будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді; (ст.1 Закону України «Про інформацію»). Основним напрямом державної політики в сфері інформації є забезпечення доступу кожного до інформації. [7]

Підхід законодавця до розуміння доступу викладено у ЗУ «Про доступ до публічної інформації». З аналізу статті 10 цього закону вбачається, що під доступом розуміється будь-яка дія зацікавленого суб'єкта, пов'язана з правом 1) знати у період збирання інформації, але до початку її використання, які відомості та з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються, крім випадків, встановлених законом; 2) доступу до інформації, яка збирається та зберігається; 3) вимагати виправлення неточної, неповної, застарілої інформації, знищення інформації, збирання, використання чи зберігання якої здійснюється з порушенням вимог закону; 4) на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів; 5) на відшкодування шкоди у разі розкриття інформації з порушенням вимог, визначених законом. [8]

Особливого аспекту поняття доступу набуває в залежності від виду інформації, відповідно і обсяг обмежень у наданні доступу до інформації буде змінюватися в залежності від її виду, мети, однак, в будь-якому разі, забезпечення впровадження і дотримання таких обмежень, перш за все, має ґрунтуватися на організаційних і технічних засадах умов розміщення/оприлюднення інформації, і, вже в другу чергу, – на покладенні обов'язку на користувачів використовувати таку інформацію відповідно до обмежень. Саме в такому ракурсі варто розглядати особливості використання інформації ІІІ, який не наділений розумом і усвідомленням наслідків своєї діяльності, але який, через розширені технічні характеристики (швидкість обробки, обсяг інформації, яким він оперує), використовує інформацію різних видів. Такі обмеження передусім мають стосуватися володільців (особа, яка визначає мету обробки персональних даних, встановлює склад та процедури їх обробки) чи розпорядників (особа, якій володільцем персональних даних або законом надано право обробляти ці дані від імені володільця) інформації. Так, відповідно до Закону України «Про захист персональних даних» встановлено, що обсяг інформації про особу, що збирається, зберігається і використовується розпорядниками інформації, має бути максимально обмеженим і використовуватися лише з метою та у спосіб, визначений законом. Розпорядники інформації, які володіють інформацією про особу, зобов'язані: 1) надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом; 2) використовувати її лише з метою та у спосіб, визначений законом; 3) вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до неї інших осіб; 4) виправляти неточну та застарілу інформацію про особу самостійно або на вимогу осіб, яких вона стосується. При цьому регламентуються часові обмеження зберігання інформації, визначені метою збору та передбачається право на оскарження відмови в доступі до інформації про особу, приховування, незаконне збирання, використання, зберігання чи поширення інформації. [9]

Таким чином, в контексті доступу передбачається, що особа, чиї персональні дані обробляються, має право звернутися до володільців чи розпорядників інформації з відповідним запитом в межах обов'язків розпорядників. У зв'язку з цим і, керуючись вимогами п.1 ст. 30 (GDPR) «*Кожний контролер і, за необхідності, представник контролера повинні вести запис опрацювання даних, що належать до його сфери відповідальності.*», постає питання про використання першого елементу механізму забезпечення правомірного використання персональних даних, пов'язаних з наданням доступу до даних і попередженням порушень з боку інших осіб, це обов'язок вести Реєстр обробки персональних даних. [10]

Record of Processing Activities (RoPA), або реєстр обробки персональних даних – це таблиця, яка містить інформацію про обробку всіх ПД, що відбуваються в компанії, інформацію про особу та контактні дані контролера та, за необхідності, об'єднаного контролера, представника контролера та співробітника з питань захисту даних; цілі обробки; опис категорій суб'єктів даних і категорій персональних даних; категорії одержувачів, яким персональні дані були або будуть розкриті, в тому числі одержувачі в третіх країнах або міжнародні організації; за необхідності, передавання персональних даних третій країні або міжнародній організації, в тому числі, ідентифікацію такої третьої країни чи міжнародної організації; за можливості, – передбачені часові обмеження для стирання різних категорій даних; за можливості, – загальний опис технічних і організаційних заходів безпеки. В Регламенті передбачено, що зазначений Реєстр можна не вести, якщо: на підприємствах з кількістю працівників, меншою за 250 осіб, за винятком, якщо здійснюване опрацювання може призвести до виникнення ризику для прав і свобод суб'єктів даних, призначене для окремого випадку, або якщо опрацювання передбачає спеціальні категорії даних (чутливі дані)), або персональні дані про судимості і кримінальні злочини. [10]

Отже, другий елемент механізму охоплює обов'язок володільців/розпорядників даних застосовувати ризико-орієнтований підхід, який полягає в тому, що за наявності певних обставин розпорядник має оцінювати ризики шляхом складання відповідного акту про оцінку ризиків від певної операції. Перелік високоризикованих процесів може встановлюватися країною, тому треба звертатися до офіційної інформації наглядових органів.

У ст. 9 Закону України «Про захист персональних даних» передбачено обов'язок володільця персональних даних повідомляти Уповноваженого ВРУ з прав людини про обробку персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних, упродовж тридцяти робочих днів з дня початку такої обробки. Види обробки таких «ризикових» персональних даних та категорії суб'єктів, на яких поширюється вимога щодо повідомлення, визначаються Уповноваженим, який і є тим самим наглядовим органом в розумінні GDPR, до обов'язків якого в порядку ст. 22 ЗУ «Про захист персональних даних» належить контроль за додержанням законодавства про захист персональних даних. [9]

Відповідно Уповноважений є особою, яка, крім іншого є нормотворчим суб'єктом в сфері захисту персональних даних. Так, 8 грудня 2014 року Уповноваженим було видано Роз'яснення основних положень Порядку повідомлення Уповноваженого щодо визначення обробки персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних (джерело) (далі – Порядок), відповідно до якого основним критерієм ризиковості є категорії персональних даних, що обробляються. До таких категорій персональних даних віднесено відомості про расове, етнічне та національне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та або організаціях, професійних спілках, релігійних організаціях чи в громадських організаціях світоглядної спрямованості, стан здоров'я, статеве життя, біометричні дані, генетичні дані, місцеперебування та або шляхи пересування особи, факт притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності, застосування щодо особи заходів в рамках досудового розслідування та заходів, передбачених Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», вчинення щодо особи тих чи інших видів насильства. При цьому Уповноваженим надається роз'яснення, що «ризиковою» є інформація, передбачена вище, а також персональні дані про осіб, що належать до категорій, передбачених вище, наприклад, персональні дані особи, що притягається до кримінальної відповідальності, будуть «ризиковими». [11]

Зазначеним Порядком визначено особливості здійснення повідомлення Уповноваженого і розкрито зміст такого повідомлення. Особливої уваги, з нашої точки зору, для мети цього дослідження становить інформація про загальний опис технічних та організаційних заходів, що вживаються володільцем з метою забезпечення захисту персональних даних, які належать до категорій «ризиковості». Серед запропонованих заходів захисту один вид заходів стосується фізичної організації роботи з персональними даними (обладнання приміщення, створення і зберігання картотек, надання допусків певних категоріям працівників тощо), а інший – кіберзаходам, які, на нашу думку, набувають окремого змісту з огляду на можливості ШІ. В Порядку Уповноважений пропонує звернути увагу на те, чи приєднані комп'ютери, на яких здійснюється обробка персональних даних, до мережі та чи встановлено антивірусне та інше програмне забезпечення. На наш погляд ці вимоги мають набути більш широкого і глибокого наповнення. Вбачається, що загрози вільного використання комп'ютерними програмами на базі ШІ персональних даних криється саме в

ігноруванні або недостатньому розробленні зазначених технічних і організаційних заходів. Так, програми з ШІ отримують інформацію з мережі. Першою, на нашу думку, технічно-організаційною умовою з недопущення отримання програмою таких даних, є не завантаження їх в сервіси, до яких технічно можуть отримати доступ сторонній суб'єкт чи комп'ютерна програма (наприклад спільні хмарні сервіси, внутрішня пам'ять комп'ютера, під'єднаного до мережі). В цьому випадку краще зберігати інформацію виключно на сторонніх носіях і обробляти її на пристрої, не під'єднаному до мережі.

Таким чином третім елементом механізму забезпечення захисту прав суб'єктів персональних даних в контексті використання ШІ є застосування технічних та організаційних заходів. Ведучи мову про організаційні і технічні заходи треба звернути увагу на концепцію проєктованої приватності (або «приватності за задумом»), зміст якої полягає в розумінні і реалізації завчасного вбудовування механізмів, пов'язаних з реалізацією процедур безпеки персональних даних, до робочих процесів (сайтів, процедур збирання даних, створення картотек, створення комп'ютерних програм тощо). Термін «проєктована приватність» був впроваджений канадською фахівчицею в сфері захисту даних Енн Кавукян і полягає у необхідності консультування з фахівцями у сфері приватності на початкових етапах розроблення проєкту, а також інформування всіх спеціалістів проєкту про необхідність захисту персональних даних і надання їм мінімальних знань щодо поняття персональних даних, мети та принципів їх обробки, прав суб'єктів персональних даних на їх виправлення, доступу до них, їх знищення тощо. [12] В контексті штучного інтелекту розробники програм, що використовують ШІ, повинні працювати в тісному взаємозв'язку з фахівцями в сфері безпеки даних на кожному етапі розробки програми, щоб вчасно інтегрувати механізми цензури. На момент видання роботи Енн Кавукян законодавчого закріплення вимоги проєктованої приватності не існувало, однак вже у 2018 році в Європі з'являється GDPR у ст. 25 якого передбачено обов'язок контролера у момент визначення засобів для опрацювання персональних даних вжити необхідних технічних і організаційних умов для реалізації принципу мінімізації даних, забезпечення захисту прав і свобод суб'єктів даних, а також для того, щоб за замовчуванням забезпечити опрацювання даних тільки для заявлених цілей. Тобто міститься вимога прогнозування можливих ризиків під час опрацювання даних осіб. Прогнозування ризиків знаходить своє втілення у стратегічному підході, що охоплює три основні етапи: 1) розуміння можливих порушень приватності; 2) оцінка ризиків таких порушень – прогнозування порушень з метою їх недопущення; 3) використання стратегій і тактик з недопущення порушень і мінімізації їх наслідків.

Для розкриття першого етапу має бути розроблена певна класифікація можливих порушень приватності, яка має охоплювати і порушення, які можливі через використання штучного інтелекту. За основу розробки такої класифікації можна взяти відому таксономію приватності Деніела Дж. Соула, який виділяє чотири прояви порушень приватності: ті, що допускаються під час збирання інформації (безпідставне стеження за поведінкою особи (зокрема – машинне навчання щодо розпізнавання обличч, знятих на камерах відеоспостереження у публічних місцях), примусове отримання інформації (наприклад, в якості виконання приписів органів влади, виконання наказу роботодавця працівником та інші прояви юридичної нерівності статусів осіб)), ті, що допускаються під час її оброблення (агрегація – об'єднання різних наборів даних для створення докладного профілю, ідентифікація – зіставлення даних для встановлення особи, другорядне використання – використання даних у цілях, для яких вони не збиралися, неправильне використання – зловживання або неналежне використання інформації, невірна атрибуція – поширення неправдивих або помилкових даних); ті, що допускаються під час поширення інформації (розкриття – публікація приватної інформації, експлуатація – використання особистої інформації для вигоди інших, порушення конфіденційності – злом або розголошення даних, які очікувалися залишитися конфіденційними) та ті, що передбачають втручання в приватне життя (нав'язливий інтерес до особистих справ людини). [13] Насправді, кожне з цих порушень, виділених Соулом, набуває більшої ймовірності допущення через використання ШІ. Можливості комп'ютерних програм генерувати відео, на якому людина вимовляє згенерований текст, в одному результаті містить прояви майже всіх запропонованих порушень, якщо усі вихідні дані (голос, зображення людини, її рухи, тло відео тощо) – отримані без добровільної поінформованої згоди суб'єкта даних, наприклад, запозичено з соціальної мережі.

На другому етапі передбачається обов'язок розпорядників розробити локальний акт – загальну модель оцінки ризиків, якою варто передбачити: коло осіб у ризику (партнери, співробітники, ко-

ристувачі), коло суб'єктів, що несуть загрозу (розпорядники, володільці, їх партнери-особи, яким передають інформацію), коло відносин між суб'єктами осіб у групі ризиків з суб'єктами погроз (щоб виключити можливість примусової передачі даних за наявності дисбалансу влади у відносинах між суб'єктом даних та розпорядником), фактори оцінки ризиків. До факторів оцінки ризиків у GDPR віднесено два – вірогідність та серйозність. На підставі цих факторів процеси, пов'язані з обробкою даних поділяють на певні види, які і вимагають застосування певних додаткових превентивних заходів, або є критерієм заборони здійснення певних процесів, наприклад, використання відповідної програми з ШІ. Відповідно до Регламенту обов'язковість проведення оцінки ризиків передбачена у випадках: 1) систематичного масштабного оцінювання персональних аспектів людини, яке ґрунтується на автоматизованій обробці; 2) масштабної обробки чутливих даних або даних про суд чи злочини; 3) систематичного та масштабного моніторингу публічних місць. На нашу думку, за умов стрімкого поширення використання ШІ, до цього переліку треба віднести і четвертий випадок – використання програм з вбудованим ШІ для аналізу персональних даних. У цих випадках має бути застосований ризико-орієнтований підхід.

В акті Уповноваженого «Права людини в епоху штучного інтелекту» зазначена класифікація, що передбачає поділ систем, що працюють зі ШІ, на чотири види: системи ШІ з мінімальним ризиком або неризикові (ШІ використовується як інструмент для виконання рутинних завдань, результати процесів не впливають на права осіб, допомагають пришвидшити підготовчі дії); системи ШІ з обмеженим ризиком (суб'єкти, що приймають рішення, використовують ШІ, але контролюють свої запити і в будь-який момент можуть відмовитись від результатів запиту і прийняти рішення самостійно); системи ШІ з високим ступенем ризику (певний процес повністю здійснюється комп'ютерною програмою на основі ШІ – відбувається автоматизоване прийняття рішення, що безпосередньо впливає на права суб'єктів даних. В цьому випадку системи ШІ повинні відповідати обов'язковим вимогам й пройти процедури оцінювання відповідності, а на постачальників і користувачів цих систем покладаються чіткі зобов'язання); заборонені системи ШІ (технології, які можуть становити загрозу для людини або суспільства загалом: переслідування, маніпулювання, введення пропаганди, або застосування їх проти вразливих соціальних груп). [5, с. 15]

З точки зору тлумачення положень GDPR важливо мати хоч якусь модель ризиків, яка не буде суб'єктивна, а буде об'єктивна в певну формулу. Маючі формулу володільці/розпорядники даних зможуть поррахувати реальні затрати для вжиття превентивних заходів або для усунення порушень.

На третьому етапі має відбутися вбудовування стратегій до діяльності володільців/розпорядників персональних даних. Ці стратегії можуть стосуватися як організації процесу обробки так і її технічної сторони: шифрування даних, таким чином, щоб у випадку використання даних сторонніми особами чи програмами, зокрема і ШІ, дані були просто інформацією, яка не стосується якоїсь конкретної людини (людина не ідентифікована, а отже це не персональні дані). Способи шифрування можуть передбачати: симетричне та асиметричне шифрування, гібридні криптографічні методи, шифрування на рівні диска, файлів, в базах даних, ґешування, End-to-End Encryption (E2EE), технології безпечного зберігання ключів, обмеження доступу тощо

Щодо організаційних заходів, то мова йде зокрема й про примусове обмеження технічних можливостей комп'ютерних програм, впровадження цензури на пошук конкретного виду інформації або виконання певного завдання за запитом користувача. На наш погляд, оскільки ШІ працює на підставі машинного навчання, що передбачає надання програмі великого обсягу інформації з відкритих джерел у ЗМІ, навчання відбувається за завданням особи, що навчає. Таким чином, однією з можливих пропозицій буде заборона, або тимчасова заборона, навчати програми для аналізу ПД (розпізнавання облич, голосу, маніпуляції з паспортними даними чи іншою інформацією про особу). Так з аналізу політики приватності OpenAI, який створив Chat GPT виходить, що розробники ChatGPT (OpenAI) впровадили різні заходи для забезпечення відповідності вимогам захисту персональних даних, які стосуються дотримання вимог: мінімізації збору даних (OpenAI не збирає більше інформації, ніж необхідно для роботи моделі, зокрема під час взаємодії з користувачами не збираються чутливі персональні дані), анонімізації даних (зібрані дані підлягають анонімізації та агрегації, щоб запобігти можливості ідентифікації конкретних осіб), безпеки даних (дані користувачів захищені шифруванням під час передачі та зберігання), політики конфіденційності (в доступі користувачів перебуває детальна політика конфіденційності, що розкриває всі аспекти обробки персональних даних), видалення даних (користувачі мають право на запит про видалення своїх даних, що відповідає вимогам GDPR і аналогічних нормативних актів (тестування та

аудит (Системи ChatGPT підлягають регулярному тестуванню на відповідність вимогам захисту даних та безпеки), навчання моделі (для тренування моделей використовуються великі набори даних із публічно доступних джерел, проте OpenAI запобігає інтеграції персональних даних, якщо вони ідентифікуються в таких джерелах). [14]

Висновки: Підбиваючи підсумки дослідження питання конфіденційності в контексті штучного інтелекту зазначимо, що основні вимоги до поводження і захисту прав суб'єктів персональних даних, викладені в українському і європейському законодавстві, залишаються визначальними під час користування комп'ютерними програмами на базі штучного інтелекту. ШІ з огляду на свої безпрецедентні можливості щодо обсягу даних, якими він здатний оперувати, і швидкості обробки, ставить під загрозу можливість забезпечення безпеки даних після їх поширення чи вільного оприлюднення. Через це важливо особливо ретельно дотримуватись вимог механізму забезпечення правомірного використання персональних даних, що полягає в поєднанні запровадження ризико-орієнтованого підходу до аналізу процесів, що розпочинаються, прогнозованої приватності та використанні науково-обумовлених максимально ефективних технічних та організаційних заходів під час обробки персональних даних.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2020 № 1556-р. / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-%D1%80#Text> (дата звернення 11.06.2025).
2. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 01.12.2022 № 2811-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-20#n855> (дата звернення 11.06.2025).
3. Біла книга з регулювання штучного інтелекту в Україні: бачення Мінцифри. Версія для консультацій, 2024 р / Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/community/docs/%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%A8%D0%86.pdf> (дата звернення 11.06.2025).
4. Рекомендації щодо відповідального використання ШІ: питання права інтелектуальної власності. Управління інтелектуальної власності та інновацій. / Міністерство економіки України, листопад 2024 р. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=bd21c45a-a984-456e-b523-c03aa942dcb9&title=RekomendatsiiSchodoVidpovidalnogoVikoristanniaShi-PitanniaPravaIntelektualnoiVlasnosti> (дата звернення 10.06.2025).
5. Права людини в епоху штучного інтелекту: виклики та правове регулювання. Міністерство цифрової трансформації України при взаємодії з Офісом Омбудсмена. Київ, 2024 р. URL: https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-filesA3_compressed.pdf (дата звернення 11.06.2025).
6. Семейон І.В., Чупов С.В., Брила А.Ю., Апшай Н.І. Основи інформатики. Методичні матеріали з організації самостійної роботи для студентів математичного факультету з дисципліни “програмування” / Державний вищий навчальний заклад “Ужгородський національний університет”: Ужгород, 2010. 41. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/2994/1/%D0%9E%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%20%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8.pdf> (дата звернення 10.06.2025).
7. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення 10.06.2025).
8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення 11.12.2024).
9. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#n170> (дата звернення 10.06.2025).
10. Загальний Регламент Європейського Парламенту і Ради ЄС 2016/679 «Про захист даних» від 27.04.2016 р. URL: kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/es-2016679.pdf (дата звернення 10.06.2025).

11. Роз'яснення основних положень Порядку повідомлення Уповноваженого щодо визначення обробки персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод: Роз'яснення Уповноваженого ВР з прав людини від 08.01.2014 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0003715-14#Text> (дата звернення 05.06.2025).
12. Конфіденційність за задумом у законодавстві, політиці та практиці. Біла книга для регуляторів, осіб, які приймають рішення, та політиків. Ен Кавукян. Онтаріо, Канада, 2011 р. URL: <https://web.archive.org/web/20181123150913/http://www.ontla.on.ca/library/repository/mon/25008/312239.pdf> (дата звернення 05.06.2025)
13. Daniel J. Solove A Taxonomy of Privacy. Penn Carey Law Journals. University of Pennsylvania/ Vol. 154 (2005-2006). Iss. 3 (2006) https://scholarship.law.upenn.edu/penn_law_review/vol154/iss3/1/ (дата звернення 05.06.2025).
14. Політика конфіденційності Open AI. Open AI. URL: <https://openai.com/policies/privacy-policy/> (дата звернення 05.06.2025)

УДК 342.951:351.83

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.20>

СФЕРА НАДАННЯ НАСЕЛЕННЮ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Вдовиченко І.І.,

*аспірант кафедри адміністративного права і процесу
Дніпровського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0009-0002-6217-1553*

Вдовиченко І.І. Сфера надання населенню соціальних послуг як об'єкт публічно-правового адміністрування.

У статті розглянуто сферу надання соціальних послуг населенню як комплексний об'єкт публічно-правового адміністрування, що функціонує в умовах трансформації соціальної політики України та викликів воєнного часу. Підкреслено, що соціальні послуги виходять за межі традиційного розуміння як інструменту соціального захисту та набувають рис публічного управлінського ресурсу, реалізація якого потребує ефективних адміністративно-правових, інноваційно-організаційних та фінансових механізмів. Обґрунтовано, що сучасна модель надання соціальних послуг має орієнтуватися на потребоцентричний підхід, де пріоритет надається індивідуальній оцінці потреб, адресності, гнучким формам підтримки та залученню недержавного сектору через інститут делегованого адміністрування.

Проаналізовано нормативну базу, зокрема Закон України «Про соціальні послуги», спеціальні закони та підзаконні акти, що визначають порядок, стандарти та механізми надання допомоги. Виявлено проблеми фрагментарності законодавства, відсутності єдиних підходів до фінансування та контролю якості надання послуг, нерівномірності ресурсного забезпечення територіальних громад за цим напрямом реалізації соціальної функції держави. Акцентовано на необхідності інтеграції цифрових інструментів, розширення електронних реєстрів, автоматизації оцінки потреб, запровадження незалежного аудиту якості та вимірювання соціального ефекту.

Визначено, що соціальні послуги мають публічний характер, забезпечуються в межах компетенції уповноважених органів, регламентуються правом та спрямовані на задоволення суспільно значущих потреб, виконуючи профілактичну, компенсаторну та інтеграційну функції. Зроблено висновок, що їх ефективне адміністрування можливе лише за умов уніфікації законодавства, удосконалення міжвідомчої взаємодії суб'єктів надання таких послуг, підвищення інституційної спроможності територіальних громад та їх партнерства з громадянським суспільством. Запропоновано заходи для адаптації системи соціальних послуг до викликів повоєнної відбудови країни, що сприятиме зміцненню соціальної справедливості та забезпеченню належної якості надання публічних послуг.

Ключові слова: соціальні послуги; публічне адміністрування; адміністративне право; соціальна політика; децентралізація; оцінка потреб; правове регулювання; стандарти якості; соціальний захист; публічний інтерес.

Vdovichenko I.I. The sphere of provision of social services to the population as an object of public-legal administration.

The article examines the sphere of social services provision to the population as a complex object of public-legal administration, functioning in the conditions of transformation of social policy of Ukraine and challenges of wartime. It is emphasized that social services go beyond the traditional understanding as a tool of social protection and acquire the features of a public management resource, the implementation of which requires effective administrative-legal, innovative-organizational and financial mechanisms. It is substantiated that the modern model of social services provision should be oriented towards a needs-centric approach, where priority is given to individual assessment of needs, targeting, flexible forms of support and involvement of the non-state sector through the institution of delegated administration.

The regulatory framework is analyzed, in particular the Law of Ukraine «On Social Services», special laws and by-laws that determine the procedure, standards and mechanisms for providing assistance. The problems of fragmentation of legislation, the lack of unified approaches to financing and quality control of service provision, uneven resource provision of territorial communities in this direction of implementing the social function of the state are identified. The emphasis is on the need to integrate digital tools, expand electronic registers, automate needs assessment, introduce independent quality audits and measure social impact.

It is determined that social services are public in nature, provided within the competence of authorized bodies, regulated by law and aimed at meeting socially significant needs, performing preventive, compensatory and integration functions. It is concluded that their effective administration is possible only under the conditions of unification of legislation, improvement of interagency interaction of entities providing such services, increasing the institutional capacity of territorial communities and their partnership with civil society. Measures are proposed to adapt the social services system to the challenges of the post-war reconstruction of the country, which will contribute to strengthening social justice and ensuring the proper quality of public services.

Key words: social services; public administration; administrative law; social policy; decentralization; needs assessment; legal regulation; quality standards; social protection; public interest.

Постановка проблеми. У межах оновлення системи публічного управління в Україні соціальні послуги дедалі виразніше формуються як самостійний об'єкт публічно-правового впливу. Реформування системи соціального забезпечення, започатковане після прийняття Закону України «Про соціальні послуги», супроводжується переорієнтацією державної політики від утриманської моделі до підходу, заснованого на потребах людини. Такий перехід актуалізує проблему правового, організаційного та адміністративного забезпечення доступу громадян до якісних, адресних та ефективних соціальних послуг.

З огляду на соціально-правову природу таких послуг, вони мають розглядатися не лише як елемент політики соціального захисту населення, а як інструмент реалізації конституційного принципу соціальної держави. Публічно-правове адміністрування в цій сфері виконує функцію гарантування доступності та справедливості, забезпечення стандартів якості, координації міжвідомчої взаємодії та контролю за суб'єктами надання послуг – як державними, так і недержавними.

Незважаючи на наявність окремих досліджень, комплексний аналіз соціальних послуг як об'єкта публічно-правового впливу залишається фрагментарним. Вітчизняна доктрина ще недостатньо опрацьована щодо категоризації правового статусу таких послуг, особливо в умовах децентралізації, розширення повноважень органів місцевого самоврядування та зростання ролі державно-приватного партнерства.

Крім того, необхідно враховувати виклики воєнного стану та повоєнної відбудови країни, які істотно змінюють потреби в соціальних послугах і змушують державу адаптувати адміністративні механізми до нових реалій. У цьому контексті дослідження правової природи соціальних послуг, особливостей їх адміністрування та інституційної побудови системи управління соціальним захистом населення набуває особливої значущості.

Стан опрацювання проблематики. Попри велику кількість виконаних українськими вченими досліджень проблем публічно-правового забезпечення соціального захисту населення (варто згадати роботи 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.), сфера надання населенню соціальних послуг як об'єкт публічно-правового адміністрування розглядається побіжно і, як правило, фрагментарно – переважно в контексті загальних питань соціальної політики, адміністративної діяльності органів влади чи захисту прав окремих категорій осіб. Бракує комплексних досліджень, у яких соціальні послуги аналізуються саме як цілісний об'єкт публічно-правового впливу з урахуванням адміністративно-організаційних, процедурних та інституційних аспектів. Унаслідок цього залишається недостатньо визначеним правовий статус соціальних послуг у системі публічного адміністрування, а також межі й механізми відповідальності суб'єктів, уповноважених на їх надання.

Відтак, **мета цієї статті** полягає в науковому обґрунтуванні соціальних послуг як об'єкта публічно-правового адміністрування, визначенні ознак цього об'єкта, суб'єктів адміністративного впливу та механізмів його реалізації в умовах правової держави.

Виклад основного матеріалу. Сфера надання соціальних послуг в Україні набуває дедалі більшої ваги як інструмент реалізації соціального призначення держави, що відображено як у національному законодавстві, так і в адміністративно-правовій доктрині. Закон України «Про соціальні послуги» від 17 січня 2019 року № 2671-VIII закріплює сучасне поняття соціальних послуг як «дій, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають» (ст. 1) [1]. Це визначення орієнтоване на людинозахисний підхід, відмовляючись від суто патерналістської моделі, що домінувала у попередні десятиліття.

Соціальні послуги мають публічний характер, оскільки вони надаються в умовах нормативно визначеного порядку, спрямовані на задоволення суспільно значущих потреб і реалізуються в межах компетенції суб'єктів публічної адміністрації. Ключовими ознаками соціальних послуг є їх адресність, законодавча регламентованість, наявність правових механізмів оцінки потреб, а також контроль з боку уповноважених органів та посадових осіб.

Паралельно з цим законом діє низка інших нормативно-правових актів, які регламентують окремі напрями соціального забезпечення, надання населенню соціальних послуг та особливості їх публічного адміністрування. Зокрема, Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» встановлює порядок надання грошової допомоги як форми соціальної послуги [2]. Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» визначає правові та організаційні засади здійснення соціальної роботи, спрямованої на підтримку, захист і соціальну інтеграцію сімей, дітей та молоді, які перебувають у складних життєвих обставинах. Він регулює діяльність уповноважених органів, установ і фахівців із соціальної роботи; визначає категорії осіб, які потребують соціальної підтримки; встановлює форми, методи та принципи соціальної роботи (добровільність, адресність, конфіденційність тощо); спрямований на запобігання соціальному відчуженню, профілактику негативних явищ (насильство, бездоглядність, сирітство), розвиток потенціалу сімей та підтримку їхньої здатності до самостійного життя. [3]. Не менш важливою є постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 р. № 587 «Про організацію надання соціальних послуг», якою визначено механізм виявлення осіб / сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах або мають найвищий ризик потрапляння в такі обставини, та організації надання їм соціальних послуг відповідно до індивідуальних потреб [4]. Також варто згадати наказ Міністерства соціальної політики України від 11.04.2024 № 175-Н «Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги соціальної адаптації ветеранів війни та членів їхніх сімей та внесення зміни до Класифікатора соціальних послуг» [5], яким деталізовано послуги для окремих категорій громадян, затверджено державний стандарт соціальної послуги соціальної адаптації для ветеранів війни та членів їхніх сімей, а також вносено зміни до Класифікатора соціальних послуг з метою впорядкування та уточнення їх переліку.

На відміну від інших нормативно-правових актів, що стосуються конкретних пільгових груп, Закон України «Про соціальні послуги» виступає рамковим актом і забезпечує уніфікацію понять, механізмів та інструментів публічного адміністрування названою сферою. Так, стаття 28 цього закону передбачає три моделі фінансування послуг: 1) за рахунок бюджетних коштів; 2) з установленням диференційованої плати залежно від доходу отримувача соціальних послуг; 3) за рахунок отримувача соціальних послуг або третіх осіб. Така гнучкість дозволяє варіативно підходити до організації послуг залежно від потреб та можливостей територіальних громад.

Важливим компонентом публічного адміністрування є оцінювання потреб одержувача (ст. 17), що є умовою призначення соціальних послуг. Це відповідає європейським підходам, де домінує ідея індивідуалізованого доступу до соціальної підтримки. На думку Ю.І. Дишкантюк, саме цей підхід свідчить про поступову еволюцію правового режиму соціальних послуг – від категорійної до потребоцентричної моделі, де ключовим є не статус особи, а об'єктивна складність життєвих обставин [6].

У контексті публічно-правового регулювання соціальні послуги слід розглядати як особливу категорію об'єктів управління, що знаходяться на перетині соціальної політики та адміністративного права. Згідно з висновками Р. Мельника, публічно-правовий характер таких послуг обумовлений, з одного боку, приматом суспільного інтересу, а з іншого – публічною відповідальністю держави за соціальну інтеграцію вразливих верств населення [7].

Соціальні послуги є частиною ширшої системи публічних послуг – тобто тих, що держава гарантує як мінімум добробуту громадянина. Вони суттєво відрізняються від адміністративних

послуг (реєстрація, дозволи тощо) за цільовим призначенням – не регулювання, а допомога та інтеграція.

Як зазначає Логвиненко Б.О., соціальні послуги мають у своїй основі не лише інтереси держави, а й індивідуальні потреби людини, що змінює структуру та логіку адміністрування: необхідне оцінювання стану, гнучкість, міждисциплінарний підхід і баланс між правами та контролем [8].

У теоретико-правовому розумінні, як підкреслюють деякі вчені, соціальні послуги функціонують на межі між соціальною політикою та адміністративно-правовими механізмами впливу [7].

Характерними ознаками соціальних послуг як правової категорії є:

публічна спрямованість, що полягає у наданні послуг особам, які не здатні самотійно подолати складні життєві обставини;

правова регламентованість, адже соціальні послуги мають надаватися на підставі нормативно-правових актів;

інституційна організація, що включає визначених суб'єктів надання послуг, процедури, форми обліку і контролю за якістю та адресністю їх спрямування;

оцінка потреб в наданні послуг, що залежить від індивідуального випадку та визначається через соціальне обстеження [1].

На думку Сербіна Р.А., соціальні послуги в адміністративному аспекті мають особливий характер: вони не є виключно правовідносинами приватного чи господарського права, оскільки підпорядковуються публічним цілям і принципу солідарності [9].

Зіставлення українського законодавства з європейським показує, що Україна значною мірою адаптує принципи Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1996 року, зокрема ст. 14, яка закріплює право кожної особи на отримання соціальних послуг. Однак практичне забезпечення цих прав залишається нерівномірним у різних регіонах країни, що потребує подальшого посилення інституційної спроможності місцевих громад.

З огляду на це, соціальні послуги слід розглядати не лише як форму соціальної підтримки, а як об'єкт цілісного публічного адміністрування, що потребує системного правового регулювання, високих стандартів якості надання публічних соціальних послуг та ефективних механізмів контролю за ефективністю та адресністю їх надання. Їхня природа передбачає інтеграцію правових, організаційних і фінансових інструментів, що в сукупності формує сучасну модель соціального управління, орієнтовану на потреби людини і відповідальність держави.

В умовах реформування системи соціального забезпечення в Україні соціальні послуги дедалі чіткіше окреслюються як специфічний об'єкт публічно-правового регулювання. Їхня правова природа обумовлена, з одного боку, соціальною орієнтованістю державної політики, а з іншого – потребою у чітких адміністративно-правових механізмах забезпечення доступу до таких послуг, контролю за їх якістю та відповідальністю надавачів.

У цьому контексті соціальні послуги постають не як пасивна форма допомоги, а як активна управлінська категорія, яка потребує:

адміністративного планування,

бюджетного регулювання,

інституційного забезпечення,

ефективних механізмів публічного контролю.

Публічно-правовий характер адміністрування соціальних послуг закладено у самій структурі Закону України «Про соціальні послуги», де закріплено компетенцію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері формування державної політики, фінансування, ліцензування та контролю за дотриманням стандартів надання таких послуг.

Крім того, сама процедура виявлення потреб, встановлення права на послугу, укладання договору, оцінка ефективності послуги та відповідальність за порушення регулюються нормами адміністративного права. Це свідчить про наявність необхідної адміністративно-правової оболонки, у якій соціальна послуга не просто виконується, а адмініструється в межах публічного інтересу.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 р. № 587 «Про організацію надання соціальних послуг», соціальні послуги мають надаватися з урахуванням стандартів якості та включати механізми оцінки результативності [4]. Це закріплює підхід, за якого соціальні послуги підлягають не лише регламентації, а й управлінському аналізу, що є ключовою функцією публічного адміністрування.

У науковій літературі також наголошується на регулятивній природі соціальних послуг. Так, Сербин Р.А. визначає їх як інституціоналізовану форму публічного впливу, що реалізується через владно-розпорядчі механізми і потребує правового інструментарію [9]. Аналогічно, Мельник Р.С. розглядає соціальні послуги як «гнучкий об'єкт адміністративної дії, що одночасно поєднує публічну функцію і делеговану відповідальність», особливо в умовах децентралізації влади [7].

Особливістю соціальних послуг як об'єкта публічно-правового впливу є також можливість їх делегованого адміністрування. Згідно зі статтею 15 Закону № 2671-VIII, соціальні послуги можуть надаватися і недержавними суб'єктами (підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності; фізичними особами – підприємцями; фізичними особами, які надають соціальні послуги на професійній основі або без провадження підприємницької діяльності»).

Узагальнюючи, можна стверджувати, що соціальні послуги не лише мають публічно значущу мету, а й перебувають у центрі управлінських процесів, де реалізуються конституційні обов'язки держави. Саме це дає підстави вважати соціальні послуги самостійним об'єктом публічно-правового адміністрування, що має чітку правову форму та визначене коло суб'єктів впливу.

Попри поступову інституційну розбудову системи соціального обслуговування в Україні, публічне адміністрування у цій сфері стикається з рядом системних та структурних проблем, які стримують реалізацію права громадян на гідний рівень соціальної підтримки. На перший план виходять правові, фінансово-організаційні, кадрові та інституційні бар'єри, що потребують концептуального оновлення.

Однією з найбільш помітних проблем є фрагментарність законодавства, яка створює нормативні колізії та невизначеність. Закон України «Про соціальні послуги» формально забезпечує єдиний підхід до регулювання, однак у реальній практиці він співіснує з великою кількістю спеціальних нормативно-правових актів, що встановлюють інші механізми для окремих категорій (ветеранів, осіб з інвалідністю, малозабезпечених тощо) [1]. Це ускладнює уніфікацію процедур надання соціальних послуг і призводить до нерівності доступу до їх отримання різними верствами населення.

Крім того, на місцевому рівні спостерігається високий рівень диспропорцій у наданні соціальних послуг, що обумовлено нерівномірним ресурсним забезпеченням територіальних громад. За інформацією Міністерства фінансів України, у 2023 році видатки місцевих бюджетів на реалізацію соціальної політики зросли майже на 60% порівняно з 2021 роком [10]. Водночас рівень виконання бюджету в частині видатків на соціальний захист і забезпечення склав 90,97% від скоригованого річного плану. Це означає, що близько 4,45 мільярда гривень, передбачених на соціальну сферу, залишилися невикористаними. Така ситуація може свідчити про недоотримання запланованих доходів, а також про проблеми у якості бюджетного планування й управління в цій галузі, зокрема – відсутність належної оцінки потреб населення в соціальних послугах. У низці територіальних громад фінансування соціальних послуг досі здійснюється за залишковим принципом. У деяких випадках місцеві бюджети взагалі не передбачають коштів на ці потреби через обмежені фінансові ресурси громад [11]. Відсутність методологічної підтримки на рівні об'єднаних територіальних громад, складнощі у застосуванні підходів до оцінювання потреб населення а також недостатній рівень міжвідомчої координації ускладнюють реалізацію державної соціальної політики на місцях.

Доречним є також розширення використання електронних реєстрів отримувачів і надавачів соціальних послуг, автоматизація процесів оцінювання потреб населення та систематичний моніторинг результативності таких послуг, що сприятиме підвищенню прозорості та підзвітності органів влади в цій сфері. Доцільним є впровадження незалежного аудиту соціальних послуг із залученням громадськості, а також розроблення чітких індикаторів соціального ефекту – тобто вимірюваних змін у якості життя отримувачів, що настали внаслідок отримання відповідної допомоги.

Висновок. Проведене дослідження підтвердило, що соціальні послуги в Україні становлять не лише інструмент соціального забезпечення, а й об'єкт публічно-правового регулювання, який вимагає чітко визначених правових та організаційних механізмів адміністрування. Законодавство закріплює базові принципи, суб'єктів і форми надання соціальних послуг, однак суперечності між загальними та спеціальними нормами, а також фрагментарність підзаконної бази ускладнюють реалізацію права на доступну соціальну допомогу.

Характер соціальних послуг, що реалізуються через владні повноваження в межах публічного інтересу, свідчить про їх належність до сфери адміністративного права. Водночас чинна модель управління виявляє низку слабких місць: недосконалість планування, дефіцит кадрів, нерівномірне фінансування, відсутність інтегрованого контролю та належного цифрового інструментарію.

Удосконалення системи публічного адміністрування соціальних послуг має спиратися на уніфікацію нормативної бази, розвиток цифрової інфраструктури, запровадження механізмів незалежного моніторингу та посилення партнерства з громадянським суспільством, що сприятиме не лише підвищенню ефективності надання таких послуг, а й утвердженню правової визначеності та соціальної справедливості у цій сфері

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про соціальні послуги: Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.
2. 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>.
3. 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>.
4. 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>.
5. 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>.
6. Дишкантюк Ю.І. Господарсько-правове регулювання надання сервісних послуг: дис. ... на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2022. 226 с.
7. Мельник Р.С. Предмет адміністративного права. *Право України*. 2018. № 3. С. 159–182. URL: <http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0000980829>.
8. Логвиненко Б.О. Суб'єкти публічного адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 114–117. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2017_3_25.
9. Сербин Р.А. Публічно-правове адміністрування благодійництва в Україні: дис. ... докт. юрид. наук. 12.00.07. Харків, 2016. 433 с.
10. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua>.
11. «Фінансування соціальної сфери: хто фінансує та які процедури?». URL: <https://parlament.org.ua/analytics/finansuvannya-soczialnoyi-sfery-hto-finansuye-ta-yaki-proczedury>.

УДК 342.7:342.9-05

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.21>

ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ: СТРУКТУРА, КЛАСИФІКАЦІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Ворон Д.Л.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри
адміністративного, фінансового та інформаційного права
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Ворон Д.Л. Система адміністративно-правових гарантій захисту прав людини у сфері боротьби з корупцією: структура, класифікація та перспективи удосконалення.

У статті досліджується система адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини у сфері запобігання та протидії корупції в Україні. Автор аналізує теоретичні підходи до розуміння механізму захисту прав людини, розкриваючи його структурні компоненти та особливості функціонування в сучасних умовах. Особлива увага приділяється ролі державних та недержавних інституцій у процесі забезпечення громадянських прав і свобод, а також впливу громадянського суспільства на ефективність антикорупційних заходів.

Дослідження розкриває сутність адміністративно-правового забезпечення як цілеспрямованого впливу на поведінку людей та суспільні відносини через використання правових інструментів. Автор детально аналізує структуру цього механізму, виокремлюючи п'ять основних елементів: об'єкт і суб'єкт адміністративно-правового забезпечення, правові норми, адміністративно-правові відносини та гарантії їх реалізації. Значну увагу приділено класифікації гарантій за різними критеріями та їх ролі у формуванні ефективної системи захисту прав людини.

Центральне місце в дослідженні займає аналіз системи гарантій адміністративно-правового забезпечення, зокрема політичних, економічних, соціальних та ідеологічних. Автор розкриває специфіку кожного виду гарантій у контексті запобігання корупції, обґрунтовуючи їх взаємозв'язок та взаємозалежність. Політичні гарантії розглядаються як основа для забезпечення рівноправних відносин між громадянином та державою, економічні – як засіб мотивації доброчесної поведінки державних службовців, соціальні – як інструмент професійного розвитку та захисту публічних службовців, ідеологічні – як основа формування антикорупційної культури суспільства.

Дослідження виявляє проблемні аспекти правового регулювання, зокрема недосконалість механізмів відбору державних службовців для підвищення кваліфікації та покращення соціального захисту, що може призводити до порушення принципів рівності та публічності. Автор підкреслює необхідність комплексного підходу до удосконалення системи адміністративно-правового забезпечення з урахуванням сучасних викликів демократичного врядування та європейських стандартів боротьби з корупцією.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, права людини, запобігання корупції, гарантії прав і свобод, державні службовці, громадянське суспільство, антикорупційна політика.

Voron D.L. The system of administrative and legal guarantees for the protection of human rights in the fight against corruption: structure, classification and prospects for improvement.

The article examines the system of administrative and legal support for human rights and freedoms in the sphere of corruption prevention and counteraction in Ukraine. The author analyzes theoretical approaches to understanding the mechanism of human rights protection, revealing its structural components and peculiarities of functioning in modern conditions. Special attention is paid to the role of state and non-state institutions in ensuring civil rights and freedoms, as well as the influence of civil society on the effectiveness of anti-corruption measures.

The research reveals the essence of administrative and legal support as a targeted influence on human behavior and social relations through the use of legal instruments. The author thoroughly analyzes the

structure of this mechanism, identifying five main elements: the object and subject of administrative and legal support, legal norms, administrative and legal relations, and guarantees for their implementation. Considerable attention is devoted to the classification of guarantees according to various criteria and their role in forming an effective system of human rights protection.

The central place in the study is occupied by the analysis of the system of administrative and legal support guarantees, particularly political, economic, social, and ideological ones. The author reveals the specificity of each type of guarantee in the context of corruption prevention, substantiating their interconnection and interdependence. Political guarantees are considered as a basis for ensuring equal relations between citizens and the state, economic ones as a means of motivating virtuous behavior of civil servants, social ones as an instrument of professional development and protection of public servants, and ideological ones as a foundation for forming an anti-corruption culture in society.

The research identifies problematic aspects of legal regulation, particularly the imperfection of mechanisms for selecting civil servants for professional development and improving social protection, which may lead to violations of equality and publicity principles. The author emphasizes the necessity of a comprehensive approach to improving the administrative and legal support system, taking into account modern challenges of democratic governance and European standards of anti-corruption efforts.

Key words: administrative and legal support, human rights, prevention of corruption, guarantees of rights and freedoms, civil servants, civil society, anti-corruption policy.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку демократичних інституцій в Україні характеризується підвищеною увагою до питань забезпечення та захисту прав і свобод людини, особливо в контексті боротьби з корупцією. Адміністративно-правове забезпечення як один із ключових механізмів реалізації державної політики у цій сфері потребує комплексного наукового осмислення та удосконалення. Особливої актуальності набуває питання ефективності системи гарантій, що забезпечують реальне втілення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції.

Незважаючи на значні зусилля держави щодо створення антикорупційної інфраструктури та прийняття відповідних нормативно-правових актів, проблема корупції залишається однією з найгостріших у сучасній Україні. Це свідчить про недостатню ефективність існуючих механізмів адміністративно-правового забезпечення та необхідність їх переосмислення з урахуванням сучасних викликів та європейських стандартів. Особливу увагу привертає питання взаємодії державних та недержавних інституцій у процесі забезпечення прав і свобод, а також роль різних видів гарантій у формуванні дієвого антикорупційного середовища.

Практична реалізація адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання корупції стикається з низкою системних проблем, зокрема недосконалістю механізмів відбору та мотивації державних службовців, недостатністю економічних та соціальних гарантій, а також слабкістю громадського контролю за діяльністю органів влади. Ці проблеми потребують ґрунтовного наукового аналізу та розробки практичних рекомендацій щодо їх вирішення.

Метою даного дослідження є аналіз окремих складових системи адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини у сфері запобігання та протидії корупції, визначення її структурних елементів та гарантій реалізації, а також розробка пропозицій щодо удосконалення механізмів їх практичного втілення в умовах розбудови демократичної правової держави в Україні.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини привертала увагу багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців. Теоретичні засади механізму захисту прав людини досліджували П. Рабінович [4], М. Цвік [6], Я. Лазур [10], які розкрили основні компоненти та напрями державної діяльності у цій сфері. Питання класифікації та структури адміністративно-правового забезпечення розглядали О. Гумін та Є. Пряхін [8], а також І. Тацишин [7], які визначили основні елементи та завдання цього інституту.

Окремі аспекти гарантій забезпечення прав і свобод у контексті антикорупційної діяльності досліджували Ж. Пустовіт [11], К. Шаповалова [15], Н. Опольська [5]. Їхні праці розкривають специфіку політичних, економічних, соціальних та ідеологічних гарантій, а також роль недержавних інституцій у процесі забезпечення прав людини. Водночас питання комплексного підходу до адміністративно-правового забезпечення прав і свобод саме у сфері запобігання корупції потребує подальшого наукового опрацювання.

Незважаючи на значний науковий доробок у сфері адміністративного права та антикорупційної політики, залишаються недостатньо дослідженими питання взаємодії різних видів гарантій у

системі адміністративно-правового забезпечення, механізми їх практичної реалізації та ефективність у сучасних умовах.

Виклад матеріалу дослідження. Питання захисту прав людини набуває особливої актуальності в сучасному світі. Найбільшого розвитку інститут правозахисту досягнув саме протягом останнього століття. Це зумовило створення численних міжнародних нормативно-правових документів, що регулюють права людини та способи їх захисту. Усі сучасні демократичні держави на рівні національних конституцій та відповідного законодавства визначили основні права, свободи та обов'язки особи і громадянина, а також встановили механізми для їх практичної реалізації та правового захисту [1, с. 33].

Фундаментом механізму захисту прав і свобод людини та громадянина є правові принципи та норми (що виступають юридичними гарантіями), а також встановлені умови та вимоги до функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування, їхніх службовців та громадян, які в комплексі забезпечують дотримання, втілення та захист громадянських прав і свобод. Існує позиція, згідно з якою це являє собою систему взаємозв'язаних конституційних положень, що закріплюють фундаментальні права й свободи громадян та встановлюють гарантії їх втілення, поряд із системою державних органів, органів місцевого самоврядування та інших державних інституцій, які забезпечують, охороняють та захищають основоположні права й свободи громадян [2, с. 271].

У правовому механізмі державного забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів громадян беруть участь усі три гілки влади - законодавча, виконавча та судова, що функціонують на засадах розподілу влади з властивими кожній з них специфічними повноваженнями, а також політичні партії, громадські об'єднання та організації. Це створює можливість для кожного громадянина обирати різноманітні правові способи охорони та захисту своїх порушених або спірних суб'єктивних прав [3, с. 934].

За визначенням П. Рабіновича, забезпечення прав і свобод людини охоплює три компоненти (напрями) державної діяльності з формування умов для реалізації людських прав і свобод: 1) підтримка втілення прав і свобод (через позитивний вплив на створення їх загальносоціальних гарантій); 2) охорона прав і свобод (через застосування заходів, включаючи правові, для попередження порушень прав і свобод); 3) захист людських прав і свобод (відновлення порушеного правомірного стану та притягнення правопорушників до юридичної відповідальності) [4, с. 16–23].

В той же час, на думку Н. Опольської, досить спірним у є те, що забезпечення прав і свобод людини розглядається виключно як напрями державної діяльності зі створення умов для реалізації людських прав і свобод. В умовах розбудови громадянського суспільства в Україні діяльність недержавних інституцій у сфері забезпечення прав та свобод людини набуває вагомого значення. Громадські, релігійні, благодійні організації, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, асоціації, недержавні ЗМІ сприяють втіленню прав і свобод, здійснюючи позитивний вплив на становлення загальносоціальних гарантій та вживаючи комплекс заходів для попередження порушень людських прав і свобод. Недержавні інституції не беруть участь лише у процесі відновлення правомірного стану та притягнення правопорушників до юридичної відповідальності, оскільки це належить виключно до компетенції державних органів [5, с. 192].

В той же час, виходячи з основної мети нашого дослідження, слід відзначити, що адміністративно-правове забезпечення розуміється як один зі способів правового забезпечення, що, наприклад, згідно з позицією М. Цвіка, являє собою цілеспрямований вплив на поведінку людей та суспільні відносини через використання правових (юридичних) інструментів [6, с. 327].

І. Тацишин, не надаючи дефініції поняття адміністративно-правове забезпечення як такого, відзначає, що під його завданнями слід розуміти комплекс заходів державних органів влади, що спрямовані на втілення державної політики у відповідній галузі. Ці завдання можна умовно розподілити на наступні групи: 1) економічні; 2) нормативно-правові; 3) соціальні; 4) управлінські [7, с. 9].

Попри значну кількість визначень та наукових поглядів щодо сутності та компонентів адміністративно-правового забезпечення, О. Гумін та Є. Пряхін констатують, що теоретично його варто розглядати у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні адміністративно-правове забезпечення, за твердженням вчених, можна визначити як упорядкування суспільних відносин уповноваженими державою органами, їх правове закріплення через правові норми, охорону, реалізацію та розвиток. Щодо вузького тлумачення, то дефініція змінюватиметься залежно від

того, які саме суспільні відносини розглядаються. Другим принциповим аспектом є питання визначення структури адміністративно-правового забезпечення. Аналіз дисертаційних досліджень, зроблених науковцями, дозволяє їм виокремити п'ять його елементів: 1) об'єкт адміністративно-правового забезпечення; 2) суб'єкт адміністративно-правового забезпечення; 3) правові норми (норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми та методи адміністративно-правового забезпечення [8, с. 47].

Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян включає широку та розгалужену систему гарантій, що є ключовими факторами забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу громадянина в Україні. Як відзначає Я. Лазур, одна з визначальних переваг демократії загалом, усіх її компонентів, прав та свобод, полягає у реальності гарантій забезпечення громадянських прав і свобод. Реальність означає такий стан прав і свобод, коли кожен громадянин не лише юридично, але й фактично наділений цими правами та свободами, може за власним бажанням як у громадських, так і в особистих інтересах користуватися та розпоряджатися наявними у нього можливостями, захищати їх від порушень та вимагати від компетентних органів відновлення цих прав. Ця реальність громадянських прав та свобод забезпечується цілісною системою різноманітних економічних, соціальних, політичних, ідеологічних, організаційних та інших гарантій [9, с. 213].

У галузі запобігання та боротьби з корупцією система гарантій, встановлена державою, суттєво не відрізняється від загальної системи гарантій забезпечення прав і свобод. За територіальним охопленням гарантії класифікуються на: внутрішньодержавні (національні), міжнародні; за формою закріплення: прості, складні, змішані; за основою правового статусу особи – на загальні, спеціальні, індивідуальні. Найпоширенішою класифікацією гарантій забезпечення прав і свобод є їх розподіл на загальні, спеціальні та індивідуальні гарантії [10, с. 77]. У контексті тематики нашого дослідження заслуговують на увагу загальні гарантії: політичні, економічні, соціальні та ідеологічні гарантії.

Політичні гарантії – це наявність розвиненої системи народовладдя, реальної можливості особи брати участь в управлінні державою безпосередньо чи через представницькі органи. На думку Ж. Пустовіт, політичні гарантії передбачають пріоритетність особи і громадянина в суспільстві та державі, політичний плюралізм, визнання людських прав і свобод найвищою цінністю [11, с. 10]. Саме тому, на наш погляд, політичні гарантії адміністративно-правового забезпечення прав і свобод у галузі запобігання та боротьби з корупцією означають можливість громадянина вступати у правові відносини з державою на паритетних засадах. Ця політична гарантія є фундаментальною, оскільки завдяки їй громадянин втілює своє право на звернення до будь-якого органу державної влади чи місцевого самоврядування. Окрім того, політичними гарантіями є можливість створення громадянами громадських об'єднань та політичних партій¹, становлення в Україні громадянського суспільства, утвердження положення про людину як основну цінність держави та усвідомлення державними службовцями того, що вони представляють державу у відносинах із суспільством та його інституціями.

Економічні гарантії – це створення гідних життєвих умов для громадян країни, забезпечення стабільної та ефективної роботи промисловості, стабілізація курсу національної валюти, підвищення заробітної плати, соціальних виплат, забезпечення добробуту населення тощо. Сутність економічних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод у галузі запобігання та боротьби з корупцією полягає в тому, що належне гарантування прав і свобод у цій сфері досягається через належний рівень оплати праці посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, створення для цієї категорії службовців таких матеріальних умов роботи та майбутнього пенсійного забезпечення, які усунуть ризики корупційних правопорушень. Особливе значення економічні гарантії мають для формування мотиваційної основи доброчесної поведінки державних службовців: достатній рівень матеріального забезпечення знижує спокусу щодо отримання неправомірної вигоди та сприяє залученню на державну службу кваліфікованих кадрів

¹ Так, зокрема, в Україні навіть під час війни спостерігається тенденція до збільшення кількості громадських організацій, на сьогодні вона становить понад 104,4 тисячі. Відповідно до статистичних даних від Держстату, станом на 2022 рік кількість ГО в Україні становила 96 543 організації. Упродовж року було зафіксовано їхнє збільшення до загальної кількості у 99 556 організацій. Актуальні дані станом на 2024 рік свідчать про приріст ГО до позначки у 104 483 організації [16].

[12, с. 922]. Водночас економічні гарантії мають доповнюватися системою прозорого контролю за витратами та способом життя публічних службовців¹.

Ідеологічні (духовно-моральні) гарантії включають ідеологічну багатоманітність, заборону монополізації ідеології, заборону релігійної та расової ворожнечі, формування демократичної громадської думки, забезпечення необхідного освітнього рівня (загальнодоступність і безоплатність освіти), доступ до інформації тощо. Так, зокрема, Конституція України закріпила політичну, економічну та ідеологічну багатоманітність і неможливість визнання державою будь-якої ідеології як обов'язкової (ст. 15). Ідеологічні гарантії також полягають у забезпеченні державою ідеологічної різноманітності, забороні цензури та недопущенні визнання певної ідеології обов'язковою. У контексті запобігання корупції ідеологічні гарантії формують моральні засади суспільства, де неправомірне поведінка посадових осіб засуджується громадською думкою та суперечить загальноприйнятим етичним нормам [13, с. 214]. Важливим елементом цих гарантії є розвиток антикорупційної освіти та культури законслухняності серед населення. На наш погляд, саме свобода слова та доступ до інформації дозволяють громадськості здійснювати контроль за діяльністю владних структур та виявляти факти корупційних зловживань².

Соціальні гарантії адміністративно-правового забезпечення прав і свобод у галузі запобігання та боротьби з корупцією передбачають забезпечення соціального захисту як громадян, так і працівників державних установ та організацій і органів місцевого самоврядування. На наш погляд, саме соціальні гарантії включають надання пільг державним службовцям, доплат за внесок у розвиток державної служби, за підвищене навантаження тощо. Ефективна система соціальних гарантії для державних службовців має включати не лише матеріальні стимули, а й можливості професійного розвитку, кар'єрного зростання та підвищення кваліфікації за рахунок держави. Важливим елементом соціальних гарантії є також забезпечення гарантованої медичної допомоги, соціального страхування та достойного пенсійного забезпечення для публічних службовців. Створення комплексної системи соціального захисту державних службовців сприяє залученню та утриманню на державній службі професійних кадрів, що є важливою передумовою для зниження корупційних ризиків.

Так, наприклад, за твердженням К. Шаповалової, соціальний захист у цьому контексті може функціонувати як механізм підвищення мотивації до навчання, так і як засіб захисту тих державних службовців, які з об'єктивних причин не змогли пройти відповідне навчання. Як позитивний момент можна розглядати право державного службовця на освіту та відшкодування витрат з боку держави. Водночас недоліком правового врегулювання, на думку вченого, варто вважати відсутність чітко визначеного механізму відбору державних службовців, які реалізуватимуть право на підвищення кваліфікації та надалі зможуть покращити свій рівень соціального захисту, що може призвести до порушення принципів рівності та публічності [15, с. 191].

Висновки. На основі проведеного аналізу можна констатувати, що адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини у сфері запобігання та протидії корупції являє собою

¹ За твердженням О. Любимова, на сьогодні варто усвідомити одну просту річ – оплата праці державного службовця має забезпечувати гідний рівень життя державного службовця, а тому варто частіше здійснювати перегляд посадових окладів державних службовців, здійснювати подальше удосконалення складових заробітної плати державних службовців, відкритості нарахування премій для державних службовців категорії «А», а також зміну механізму нарахування доплати за вислугу років для тих державних службовців, які мають значний стаж роботи в приватному секторі, а на разі перебувають на державній службі [17, с. 162].

² Так, зокрема, у вересні 2022 року депутати Верховної Ради проголосували за заборону транслювати засідання парламенту на час воєнного стану в Україні. В пояснювальній записці до проголосованої тоді постанови зазначалося, що це потрібно «в інтересах національної безпеки та з метою забезпечення заходів безпеки Верховної Ради». В той же час, на думку ряду фахівців, так рішення виглядає досить сумнівним. Серед аргументів, зокрема, наводяться наступні: 1) порушення принципу транспарентності влади – закриті засідання суперечать демократичному принципу відкритості владних рішень, позбавляючи громадян права знати, як їхні обрані представники приймають важливі рішення та за що голосують; 2) зниження громадського контролю – відсутність публічної трансляції унеможливило ефективний громадський моніторинг діяльності депутатів, що може сприяти безвідповідальності та зловживанням з боку народних обранців; 3) обмеження свободи інформації – закриті засідання порушують конституційне право громадян на доступ до публічної інформації та створюють підґрунтя для таємних домовленостей між політичними силами; 4) зменшення довіри до інституту парламенту – непрозорість парламентських процедур підриває довіру суспільства до Верховної Ради як представницького органу та демократичних інститутів загалом; 5) створення умов для корупційних ризиків – відсутність публічного контролю може сприяти лобюванню приватних інтересів та прийняттю рішень, що суперечать національним інтересам, без належної публічної дискусії [14].

комплексну систему взаємопов'язаних елементів, що включає правові принципи та норми, систему державних органів та недержавних інституцій, а також широкий спектр гарантій їх реалізації. Особливого значення набуває той факт, що в умовах розбудови громадянського суспільства в Україні роль недержавних інституцій у забезпеченні прав та свобод суттєво зростає, що розширює традиційне розуміння механізму правового захисту як виключно державної прерогативи.

При цьому, система загальних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод у галузі запобігання корупції охоплює політичні, економічні, ідеологічні та соціальні гарантії, кожна з яких відіграє специфічну роль у формуванні антикорупційного середовища. Політичні гарантії забезпечують можливість громадян впливати на державну політику та контролювати діяльність влади, економічні – створюють матеріальні передумови для доброчесної поведінки державних службовців, ідеологічні – формують моральні засади суспільства, а соціальні – забезпечують комплексний захист та мотивацію публічних службовців.

Водночас дослідження виявило певні недоліки у правовому регулюванні, зокрема відсутність чітких механізмів відбору державних службовців для підвищення кваліфікації та покращення їх соціального захисту, що може призвести до порушення принципів рівності та публічності. Це свідчить про необхідність подальшого удосконалення нормативно-правової бази та практичних механізмів реалізації гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Сидорчук Ю. М. Механізми захисту прав людини та громадянина: сутність і перспективи розвитку в Україні. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2013. Вип. 682. С. 33–35.
2. Романова А. А. Система забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Форум права*. 2012. № 2. С. 599–603. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2012_2_95.pdf.
3. Белова М.В., Белов Д.М., Гуманістичні засади правової системи: діалектика теорії та практики в умовах сучасних викликів. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 5. 2024. С. 933–939.
4. Рабінович П.М. Проблеми юридичного забезпечення прав людини (загальнотеоретичний аспект). *Український часопис прав людини*. 1995. № 2. С. 16–23.
5. Опольська Н. Механізм забезпечення прав та свобод людини у динамічному вимірі. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 4. С. 191–195.
6. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права: підруч / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Рогачова, О.В. Петришин, С.М. Олейников. – Х.: Право, 2002. 432 с.
7. Тацишин І.Б. Адміністративно-правове забезпечення інформаційних відносин в галузі реклами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2009. 18 с.
8. Гумін О.М., Пряхін Є.В., адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право* № 4. 2014. С. 46–50.
9. Лазур Я.В. Забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2011. 454 с.
10. Довжанин В.М. Класифікація гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 1. Р. 76–80.
11. Пустовіт Ж.М. Актуальні проблеми прав і свобод людини і громадянина в Україні: навч. посіб. К.: КНТ, 2009. 232 с.
12. Белов Д.М., Белова М.В. Доброчесність та правова ідеологія: питання співвідношення. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 1. 2025. С. 921–926.
13. Белов Д.М., Белова М.В. Доброчесність в органах державної влади як елемент правової ідеології сучасного суспільства. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 86. Ч. 5. С. 213–218.
14. Ржеуцька Л. Рада без трансляції засідань: наскільки це виправдано? URL: <https://www.dw.com/uk/verhovna-rada-bez-translacii-zasidan-naskilki-ce-vipravdano/a-73457183>.

15. Шаповалова К.Г. Аналіз переваг та недоліків сучасного стану правового регулювання соціального захисту державних службовців в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 8/2022. С. 190–194.
16. В Україні збільшується кількість громадських організацій попри війну – аналітики. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3921815-v-ukraini-zbilsuetsa-kilkist-gromadskih-organizacij-popri-vijnu-analitiki.html>.
17. Любимов О.К. Проблемні питання оплати праці державних службовців та напрямки їх вирішення. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. № 2 (36). 2018. С. 154–162.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.22>

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОЄКТІВ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ

Воронятніков О.О.,
*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного та міжнародного права
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана
ORCID: 0000-0002-3761-698X
e-mail: voronyatnikov@gmail.com*

Воронятніков О.О. Публічне адміністрування проєктів інформатизації.

У статті досліджується комплекс теоретичних, нормативно-правових та організаційно-управлінських аспектів публічного адміністрування проєктів інформатизації в Україні. Актуальність теми зумовлена стрімким розвитком цифрових технологій, інтеграцією України у світовий інформаційний простір та необхідністю підвищення ефективності державного управління шляхом впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних рішень.

Публічне адміністрування у сфері інформатизації розглядається як системна діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямована на планування, організацію, реалізацію та контроль цифрових проєктів, що мають суспільно значимий характер. Проаналізовано понятійний апарат, закріплений у чинному законодавстві та наукових працях вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема дефініції «публічне адміністрування», «проєкти інформатизації», «цифрове врядування». Особливу увагу приділено дослідженню різниці між інформатизацією та цифровою трансформацією: якщо перша охоплює процеси впровадження інформаційних технологій у діяльність органів публічної влади, то друга передбачає комплексну зміну організаційних моделей, управлінських процесів і сервісних підходів із використанням цифрових інновацій.

Розглянуто класифікацію проєктів інформатизації у публічному секторі, що охоплює національні, регіональні та відомчі ініціативи, а також поділ за функціональним призначенням на інфраструктурні (створення базових технічних і комунікаційних систем) та сервісні (розробка і впровадження електронних послуг, онлайн-платформ, мобільних застосунків). Проаналізовано основні моделі публічного адміністрування проєктів інформаційних технологій, серед яких традиційна бюрократична (заснована на жорстких регламентах і централізованому управлінні), проєктно-орієнтована (базується на сучасних методологіях управління проєктами, таких як PMBOK чи PRINCE2) та державно-приватне партнерство (передбачає залучення бізнесу до розробки та реалізації проєктів на умовах взаємної вигоди). На основі аналізу сучасного стану розвитку інформаційної сфери в Україні визначено, що найбільш ефективною для теперішнього етапу є комбінована модель, яка поєднує переваги проєктно-орієнтованого підходу з інструментами державно-приватного партнерства, що дає змогу прискорити реалізацію цифрових проєктів, знизити навантаження на державний бюджет та підвищити якість і доступність електронних послуг.

Отримані результати можуть бути використані для удосконалення державної політики у сфері інформатизації та формування стратегічних напрямів цифрового розвитку країни.

Ключові слова: публічне адміністрування, публічне управління, правове регулювання, правове забезпечення, цифрове врядування, проєкти інформатизації, засіб інформатизації, Система 112.

Voroniatnikov O.O. Public administration of informatization projects.

The article examines a comprehensive set of theoretical, legal, and organizational-administrative aspects of public administration of informatization projects in Ukraine. The relevance of the topic is determined by the rapid development of digital technologies, Ukraine's integration into the global information space, and the need to increase the efficiency of public governance through the implementation of modern information and communication solutions.

Public administration in the field of informatization is considered as a systematic activity of state and local government authorities aimed at planning, organizing, implementing, and monitoring digital projects of significant public importance. The conceptual framework defined in current legislation and in the works of domestic and foreign scholars is analyzed, with particular focus on the definitions of “public administration,” “informatization projects,” and “digital governance.” Special attention is paid to distinguishing between informatization and digital transformation: the former encompasses the processes of introducing information technologies into the activities of public authorities, while the latter implies a comprehensive change in organizational models, management processes, and service approaches through the use of digital innovations.

The classification of informatization projects in the public sector is considered, including national, regional, and departmental initiatives, as well as their functional division into infrastructural (establishment of basic technical and communication systems) and service-oriented (development and implementation of electronic services, online platforms, and mobile applications). The main models of public administration for IT projects are analyzed, including the traditional bureaucratic model (based on strict regulations and centralized management), the project-oriented model (based on modern project management methodologies such as PMBOK or PRINCE2), and public-private partnership (involving the private sector in the design and implementation of projects on mutually beneficial terms). Based on the analysis of the current state of the information sphere in Ukraine, it is determined that the most effective model at this stage is a hybrid approach combining the advantages of the project-oriented model with the tools of public-private partnership. This combination allows for accelerating the implementation of digital projects, reducing the burden on the state budget, and improving the quality and accessibility of electronic services.

The obtained results can be used to improve state policy in the field of informatization and to shape strategic directions for the country’s digital development.

Key words: public administration, public management, legal regulation, legal support, digital governance, informatization projects, information systems, System 112.

Постановка проблеми. Сучасні тенденції розвитку суспільства, зумовлені серед іншого глобальною цифровізацією, вимагають від органів публічного управління переходу від традиційних адміністративних підходів до інноваційних моделей, що базуються на використанні інформаційно-комунікаційних технологій. В Україні реалізація проєктів інформатизації відбувається у контексті комплексних реформ публічного сектору, інтеграції до європейського цифрового простору та необхідності підвищення ефективності взаємодії держави з громадянами й бізнесом.

Попри постійне оновлення в Україні нормативно-правових актів у сфері цифровізації, якими визначаються стратегічні засади планування, реалізації та контролю проєктів інформатизації на державному рівні, існує низка проблем, що ускладнюють ефективне публічне адміністрування цієї сфери. Сучасна законодавча база охоплює значний спектр аспектів – від формування єдиної державної політики та координації між органами влади до фінансування і моніторингу результативності проєктів. Разом із тим, на практиці спостерігається розрив між задекларованими нормами та їх реалізацією: фрагментарність впровадження стратегічних документів, недостатній рівень міжвідомчої взаємодії, нестача єдиних методичних підходів до оцінювання ефективності проєктів, а також обмежене застосування сучасних моделей управління, таких як державно-приватне партнерство у сфері цифрових проєктів. Крім того, потребує вдосконалення система інтеграції проєктів інформатизації до загальної стратегії цифрової трансформації країни, що дозволило б уникнути дублювання функцій та ресурсних витрат.

У таких умовах особливої актуальності набуває дослідження публічного адміністрування проєктів інформатизації з метою пошуку оптимального поєднання правових, організаційних та фінансових інструментів, здатних забезпечити ефективну реалізацію цифрових проєктів на національному, регіональному та відомчому рівнях, а також формування умов для сталого розвитку цифрової інфраструктури.

Метою статті є визначення сутності публічного адміністрування проєктів інформатизації; огляд понятійного апарату: «публічне адміністрування», «проєкт інформатизації», «цифрове врядування»; дослідження відмінностей між інформатизацією та цифровою трансформацією; аналіз класифікації проєктів інформатизації та моделей публічного адміністрування проєктів ІТ.

Стан опрацювання проблематики. Питання публічного адміністрування розглядали у своїх роботах Біла В., Бугайчук К., Галуцько В., Колпаков В., Кузьменко О., Миколенко О., Чорна В. та

інші автори. Управління проектами інформатизації, у тому числі в публічній сфері, досліджували Безверхнюк Т., Бобровський О., Дробот І., Коваль О., Кузьмініх В., Лаговський В., Манькута Я., Немировська О., Стець О., Ченцов В., Шаров Ю. та інші.

Виклад основного матеріалу. З метою визначення сутності публічного адміністрування проектів інформатизації важливо розглянути основні його компоненти.

Так, відповідно до Закону України «Про Національну програму інформатизації» проект інформатизації – комплекс взаємопов’язаних окремих робіт, узгоджених за строками виконання і визначених з урахуванням наявних матеріально-технічних, інформаційних, фінансових та інших ресурсів, спрямованих на створення інформаційних систем та/або електронних комунікаційних мереж, засобів інформатизації та інформаційних ресурсів.

Також у зазначеному Законі закріплене поняття електронне урядування – форма організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-комунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [1].

Можна сказати, що електронне урядування це початкова стадія впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в державні процеси. Його основна мета полягає в оцифруванні існуючих паперових процесів та наданні державних послуг в електронній формі. Ключовими рисами електронного урядування можна виділити оцифрування (переведення документів та інформації в електронний вигляд); ефективність (спрощення та прискорення існуючих бюрократичних процедур); доступність (надання онлайн послуг через веб портали) тощо.

Однак варто зазначити, що останніми роками паралельно з терміном електронне урядування досить часто використовується також і цифрове урядування. Хоча станом на сьогодні офіційне закріплення поняття цифрового урядування відсутнє в нормативно-правових актах, однак воно широко застосовується в урядових документах, стратегіях, підзаконних актах, науковій літературі та в експертних колах, а також у офіційній комунікації Міністерства цифрової трансформації України. Таким чином можна зробити висновок, що цифрове урядування є наступним, більш глибоким етапом цифровізації діяльності державних органів. Воно означає не просто оцифрування документів та послуг, а повну трансформацію підходів до державного управління. Це якісна зміна, яка передбачає використання цифрових технологій для переосмислення існуючих процесів, створення нових моделей взаємодії та формування діалогу між державою та суспільством. Ключовими рисами цифрового урядування є перебудова процесів з урахуванням можливостей цифрових технологій; використання сучасних інструментів, таких як хмарні технології, штучний інтелект та великі дані, для покращення якості послуг; пріоритет на зручності та потребах громадянина; активне залучення громадян до формування політики та прийняття рішень; швидка адаптація до змін та нових викликів [2].

У попередніх дослідженнях зроблено висновок, що публічне адміністрування будь-якою сферою охоплює комплекс управлінських, організаційних, правових, технічних та інших заходів, які здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення її ефективного функціонування [3].

На підставі викладеного можна зробити висновок, що публічне управління проектами інформатизації – це системна та цілеспрямована діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування, спрямована на ініціювання, планування, реалізацію, координацію, моніторинг та оцінювання проектів інформатизації у публічному секторі, що здійснюється в контексті комплексного розвитку цифрового урядування. Така діяльність поєднує правові, організаційні, фінансові, технічні та інноваційні інструменти з метою підвищення ефективності, прозорості, доступності та орієнтованості державних послуг на потреби громадян, а також забезпечення цифрової трансформації публічного управління.

Водночас ефективне формування та реалізація державної політики у цій сфері значною мірою залежить від коректного розуміння та чіткого розмежування ключових категорій, зокрема «інформатизації» та «цифрової трансформації». Нечіткість меж між цими поняттями призводить до дублювання ініціатив, розмитості пріоритетів та складнощів у виборі оптимальних моделей управління проектами. У цьому контексті доцільно здійснити аналіз та з’ясувати відмінності й спільні риси понять «інформатизація» та «цифрова трансформація», встановити їхню роль у сучасних умовах воєнного стану та окреслити, у яких випадках кожне з них доцільніше застосовувати.

Логічно, що визначення поняття «інформатизація» закріплене в згаданому раніше Законі України «Про Національну програму інформатизації» і є сукупністю взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, технологічних та виробничих процесів, спрямованих на створення умов для забезпечення розвитку інформаційного суспільства та впровадження інформаційно-комунікаційних і цифрових технологій [1].

Разом з цим, на сьогодні в Україні немає єдиного законодавчо закріпленого визначення поняття «цифрова трансформація». Воно активно використовується в стратегіях, концепціях та програмних документах, розроблених Кабінетом Міністрів України та Міністерством цифрової трансформації та відображає сучасний підхід до розвитку держави, але, як і у випадку з «цифровим врядуванням», його визначення поки що не знайшло відображення в основних законах.

Здійснивши аналіз низки нормативно-правових актів, стратегій, державних програм та дослідивши праці інших вчених, можна сказати, що інформатизація у публічному секторі розглядається як процес впровадження інформаційно-комунікаційних технологій з метою оцифрування наявних процедур, автоматизації окремих функцій та інтеграції існуючих систем без суттєвої зміни організаційної логіки їх роботи. Її ключовим завданням є підвищення ефективності та швидкості виконання адміністративних процесів за рахунок використання електронних сервісів, електронного документообігу та базових інтеграцій між відомствами.

У той же час цифрова трансформація, на відміну від інформатизації, передбачає глибоку перебудову моделей надання державних послуг, управлінських процесів та організаційної культури на основі цифрових технологій. Її сутність полягає не лише в оцифруванні паперових процедур, а у створенні нових форматів взаємодії між державою та громадянами, орієнтованих на потреби користувача.

В умовах воєнного стану інформатизація відіграє роль швидкого інструменту стабілізації та дозволяє оперативно переводити послуги в електронний формат, забезпечувати безперервність їх надання, інтегрувати відомчі системи та впроваджувати резервні канали зв'язку. Цифрова трансформація у цей період спрямована на стратегічне відновлення і підвищення стійкості державного управління: створення єдиних платформ, побудову безпечної архітектури даних, впровадження комплексних сервісів «за життєвими подіями» та використання аналітики для ефективного реагування на кризові виклики [4].

Таким чином, обидва підходи є взаємодоповнюючими. Інформатизація доцільна, коли необхідно швидко автоматизувати або інтегрувати існуючі процеси для забезпечення їх безперервності. Цифрова трансформація є оптимальною, коли стоїть завдання якісного переосмислення державних сервісів і створення нових моделей взаємодії, що відповідають сучасним технологічним та суспільним викликам.

Прикладом поєднання підходів є система екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 (Система 112). Її створення на початкових етапах ґрунтувалося на принципах інформатизації: впровадження єдиної інформаційно-комунікаційної платформи для обробки викликів, інтеграція каналів зв'язку та забезпечення базової автоматизації процесів маршрутизації звернень тощо. Водночас сучасний етап розвитку Системи 112 передбачає перехід до цифрової трансформації: впровадження штучного інтелекту для автоматичного розпізнавання та класифікації викликів, використання геоаналітики для оптимізації реагування, створення персоналізованих каналів комунікації з громадянами, а також забезпечення інтеграції з іншими державними та муніципальними сервісами за принципом «єдиного вікна» [5]. Такий перехід демонструє, що інформатизація може бути фундаментом, але лише цифрова трансформація здатна забезпечити гнучкість, інклюзивність і адаптивність системи до викликів воєнного часу та повоєнного відновлення.

У процесі публічного адміністрування проєктів інформатизації важливим завданням є їх чітка класифікація, яка дозволяє структурувати ініціативи за масштабом, рівнем управління та функціональним призначенням. Це забезпечує можливість вибору оптимальних управлінських моделей, підвищує ефективність ресурсного забезпечення та сприяє досягненню стратегічних цілей цифрової трансформації. Умовно можна класифікувати проєкти інформатизації за масштабом і рівнем управління, та за функціональним призначенням.

За масштабом і рівнем управління доречно розмежувати на:

1. Національні проєкти інформатизації – системні ініціативи загальнодержавного значення, спрямовані на формування єдиного інформаційного простору України. Вони включають ство-

рення ключових державних реєстрів, розвиток національних інформаційних систем (наприклад, Єдиний державний демографічний реєстр, Єдиний державний веб-портал електронних послуг «Дія»), впровадження загальнодержавних програм цифровізації в різних сферах тощо.

2. Регіональні проекти. Реалізуються на рівні окремих областей чи громад і спрямовані на вирішення специфічних завдань територіальних громад. Це можуть бути регіональні електронні платформи для надання адміністративних послуг, локальні системи «Smart City», інструменти моніторингу місцевих ресурсів. Такі проекти дозволяють враховувати регіональні потреби та специфіку розвитку.

3. Галузеві проекти, які ініціюють і реалізують окремі органи державної влади або органи місцевого самоврядування в межах власних повноважень. Прикладами є інформаційні системи Міністерства фінансів (Є-Data), Міністерства освіти і науки (ЄДЕБО), Міністерства охорони здоров'я (eHealth), Національної поліції (система «ІПП»). Відомчі проекти спрямовані на підвищення ефективності роботи конкретних інституцій [1].

За функціональним призначенням:

1. Інфраструктурні проекти – є базовими проектами, що забезпечують створення фундаментальної технічної та комунікаційної основи для подальшого розвитку цифрових сервісів. До них належать проекти побудови державних дата-центрів, розвиток широкосмугового інтернету, створення систем кіберзахисту, розбудова міжвідомчих інформаційних мереж. Їхнє значення полягає у створенні надійного технологічного підґрунтя для цифровізації публічного сектору.

2. Сервісні проекти – спрямовані безпосередньо на розробку та впровадження електронних послуг для громадян та бізнесу. Вони включають створення онлайн-платформ, мобільних застосунків, електронних кабінетів користувачів, інтегрованих реєстрів. Головною метою сервісних проектів є підвищення зручності, доступності та прозорості державних послуг. Прикладом є мобільний застосунок «Дія», електронний кабінет платника податків, електронні медичні сервіси [6].

Таким чином, системна класифікація проектів інформатизації дозволяє узгодити державну політику у сфері цифрового врядування, уникати дублювання функцій між органами влади та забезпечувати комплексність підходу до цифрової трансформації.

Поділ проектів за рівнем і функціональним призначенням створює підґрунтя для визначення відповідних управлінських механізмів. Адже національні інфраструктурні проекти потребують жорсткої централізації та регламентації, тоді як регіональні або сервісні – більш гнучких підходів та взаємодії з приватним сектором. Це обумовлює необхідність розгляду ключових моделей публічного адміністрування проектів у сфері інформаційних технологій, серед яких:

1. Традиційна бюрократична модель.

Ця модель ґрунтується на централізованому управлінні, чітких регламентах, ієрархії та формалізованих процедурах. Усі рішення ухвалюються через ланцюг адміністративних команд, а реалізація проектів суворо контролюється в межах встановлених нормативів.

Переваги: висока ступінь передбачуваності; можливість централізованого контролю; чітке визначення відповідальних осіб.

Недоліки: низька гнучкість, надмірна формалізація, уповільненість у прийнятті рішень, складність адаптації до технологічних змін.

Ця модель все ще використовується в Україні для регулювання великих державних програм, але її обмежена адаптивність знижує ефективність у сфері ІТ.

2. Проектно-орієнтована модель.

Базується на сучасних методологіях управління проектами (PMBOK, PRINCE2, Agile, Scrum). У цій моделі акцент робиться на плануванні, управлінні ризиками, ефективному розподілі ресурсів та командній роботі, що дозволяє впроваджувати ІТ-проекти як у державному, так і в приватному секторі із застосуванням міжнародних стандартів.

Переваги: гнучкість; адаптивність до змін середовища; можливість управління великими й комплексними ІТ-проектами; орієнтація на результат і користувача.

Недоліки: потребує високого рівня професійної підготовки кадрів; може бути складною для інтеграції в традиційну систему державного управління.

Станом на сьогодні дана модель активно поширюється в Україні, особливо у сфері цифровізації («Дія», eHealth, реформа адміністративних послуг) [7].

3. Державно-приватне партнерство.

Модель передбачає співпрацю держави та бізнесу на взаємовигідних умовах. Бізнес отримує можливість брати участь у розробці та впровадженні ІТ-рішень, а держава залучати додаткові ресурси, інновації та експертизу.

Переваги: доступ до приватних інвестицій і технологій; швидше впровадження інновацій; розподіл ризиків між державою і бізнесом.

Недоліки: ризики корупції чи непрозорих угод; потреба в чітких механізмах правового регулювання.

В умовах воєнного стану та обмежених державних ресурсів зазначена модель набуває особливої актуальності (наприклад, співпраця Мінцифри з міжнародними ІТ-компаніями у сфері кіберзахисту та цифрових сервісів) [8].

На сучасному етапі розвитку України оптимальним є комбіноване застосування проєктно-орієнтованої моделі та державно-приватного партнерства. Бюрократична модель може використовуватися лише як інструмент для нормативного закріплення базових правил і забезпечення прозорості. Однак для швидкої та якісної цифрової трансформації держави необхідні гнучкі проєктно-орієнтовані підходи та залучення бізнесу, який володіє передовими технологіями та експертизою.

Висновки. За результатами проведеного дослідження можна зробити наступні узагальнення:

1. Публічне управління проєктами інформатизації – це системна та цілеспрямована діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування, спрямована на ініціювання, планування, реалізацію, координацію, моніторинг та оцінювання проєктів інформатизації у публічному секторі, що здійснюється в контексті комплексного розвитку цифрового врядування.

2. Електронне врядування більше зосереджене на технологіях як інструменті для покращення наявних процесів. Цифрове врядування розглядає технології як рушійну силу для фундаментальних змін і трансформації всієї системи державного управління. Це перехід від простого надання онлайн-послуг до створення сучасної, прозорої та ефективної цифрової держави, яка активно взаємодіє з суспільством.

3. Інформатизація доцільна, коли необхідно швидко автоматизувати або інтегрувати існуючі процеси для забезпечення їх безперервності. Цифрова трансформація є оптимальною, коли стоїть завдання якісного переосмислення державних сервісів і створення нових моделей взаємодії, що відповідають сучасним технологічним та суспільним викликам.

4. Умовна класифікація проєктів інформатизації поділяється за масштабом і рівнем управління (національні, регіональні, галузеві), та за функціональним призначенням (інфраструктурні та сервісні).

5. На сучасному етапі розвитку України під час публічного адміністрування проєктів інформатизації оптимальним є комбіноване застосування проєктно-орієнтованої моделі та державно-приватного партнерства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України від 01.12.2022 «Про Національну програму інформатизації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text>
2. Цифрове врядування : монографія / О. В. Карпенко, Ж.З. Денисюк, В.В. Наместнік [та ін.]; за ред. О.В. Карпенка. Київ: ІДЕЯ ПРИНТ, 2020. 336 с.
3. Воронятніков О. О. Публічне адміністрування сферою екстреної допомоги населенню. *Аналітично-порівняльне правознавство*. Випуск № 04, 2025, частина 2. С. 139–143.
4. Ченцов В.В., Бобровський О.І. Системне удосконалення інформатизації діяльності органів виконавчої влади в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*, № 1 (40), 2024. С. 66–72. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2024/1/12.pdf>
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 року № 1031 «Про затвердження Порядку функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1031-2012-%D0%BF#Text>
6. Управління проєктами інформатизації: навч. посіб. / уклад. О.В. Немировська, В.В. Лаговський; Державний податковий університет. – Ірпінь : ДПУ, 2023. – 144 с.
7. Bannocks R., Velkov L..Project Management Methodologies in the Public Sector. URL: <https://su.diva-portal.org/smash/get/diva2%3A1955730/FULLTEXT01.pdf>.
8. Public sector project methodology. URL: <https://www.publicsectorexerts.com/blog/public-sector-news-insights-and-analysis-1/public-sector-project-methodology-833>.

УДК 342.951:342.565.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.23>

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ІНОЗЕМЦІВ
ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА,
ЯКІ ПІДЛЯГАЮТЬ ВИДВОРЕННЮ
ВІДПОВІДНО ДО ДИРЕКТИВИ 2008/115/ЕС
ТА ЗАКОНОДАВСТВА ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС**

Гаврік Р.О.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова
ORCID: 0000-0003-1557-0594
e-mail: gavrik.roman@gmail.com*

Владовська К.П.,
*докторка філософії з права,
доцентка кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова
ORCID: 0000-0003-3857-9292
e-mail: gorda2018@ukr.net*

Гаврік Р.О., Владовська К.П. Правові аспекти визначення та захисту прав іноземців та осіб без громадянства, які підлягають видворенню відповідно до Директиви 2008/115/ЕС та законодавства держав-членів Європейського Союзу.

В науковій статті авторський колектив провів наукове дослідження правових аспектів визначення та захисту прав іноземців та осіб без громадянства, які підлягають видворенню відповідно до Директиви 2008/115/ЕС та законодавства держав-членів Європейського Союзу. У науковій статті вказано, що в країнах Європейського Союзу порядок здійснення затримання та вислання регулюється з одного боку, Директивою 2008/115/ЕС Європейського Парламенту та Європейської Ради від 16 грудня 2008 р. «Про загальні стандарти і процедури, що підлягають застосуванню в державах-членах до повернення незаконно перебуваючих громадян третіх країн», з іншого – національним законодавством, яке може доповнювати положення Директиви про повернення, однак не повинні суперечити їй, і Угодами про реадмісію між Європейським Союзом та третіми країнами. Директива про повернення визначає вимоги до рішень про повернення і, за доречності, рішень про заборону в'їзду та рішень про видворення, підстави для незастосування рішення про видворення, особливості видворення неповнолітніх, порядок застосування та терміни рішень про заборону в'їзду, основні гарантії, які застосовуються до затриманих осіб, в тому числі до неповнолітніх без супроводу та сімей з неповнолітніми. Латвійський закон «Про імміграцію» передбачає позасудовий порядок прийняття рішення про примусове видворення (представником прикордонного підрозділу), яке одночасно зумовлює заборону в'їзду, а також закріплює особливу рису проведення примусового видворення – моніторинг за його проведенням з боку омбудсмана. Польське міграційне законодавство також визначає зв'язок між прийнятим рішенням про примусове видворення (у формі «вимушеного зобов'язання», яке виконується самостійно та за власний рахунок) та заборонаю в'їзду. Примусове видворення за німецьким міграційним законодавством визначає його застосування на підставі рішення суду у випадках, якщо іноземець не виконав зобов'язання протягом встановленого строку, а також якщо іноземний громадянин, затриманий у

зв'язку з несанкціонованим перетином зовнішнього кордону Європейського Союзу.

Ключові слова: примусове видворення; інститут міграційного права; міграційне законодавство; іноземець; прикордонний підрозділ; депортація.

Havrik R.O., Vladovska K.P. Legal aspects of determining and protecting the rights of foreigners and stateless persons subject to expulsion in accordance with Directive 2008/115/EC and the legislation of the Member States of the European Union.

In the scientific article, the authors conducted a scientific study of the legal aspects of determining and protecting the rights of foreigners and stateless persons subject to expulsion in accordance with Directive 2008/115/EC and the legislation of the Member States of the European Union. The scientific article indicates that in the countries of the European Union, the procedure for detention and expulsion is regulated, on the one hand, by Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the European Council of 16 December 2008 «On common standards and procedures for returning illegally staying third-country nationals», on the other hand, by national legislation, which may supplement the provisions of the Return Directive, but must not contradict it, and by Readmission Agreements between the European Union and third countries. The Return Directive defines the requirements for return decisions and, where appropriate, entry ban decisions and expulsion decisions, the grounds for non-application of an expulsion decision, the specificities of expulsion of minors, the procedure for the application and time limits of entry ban decisions, the main safeguards applicable to detained persons, including unaccompanied minors and families with minors. The Latvian Immigration Act provides for an extrajudicial procedure for the adoption of a decision on forced expulsion (by a representative of the border guard unit), which simultaneously entails an entry ban, and also establishes a special feature of the implementation of forced expulsion – monitoring of its implementation by the Ombudsman. Polish migration legislation also defines the link between the adopted decision on forced expulsion (in the form of a «forced obligation», which is fulfilled independently and at one's own expense) and the entry ban. Forced expulsion under German migration law determines its application on the basis of a court decision in cases where a foreigner has failed to fulfill his obligations within the established period, as well as if a foreign citizen is detained in connection with an unauthorized crossing of the external border of the European Union.

Key words: forced expulsion; institution of migration law; migration legislation; foreigner; border unit; deportation.

Постановка проблеми. Згідно з Конституцією України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах, мають такі ж права та обов'язки, як і громадяни України. Держава перебування має право визначати умови, за яких перебування іноземців та осіб без громадянства вважається законним, і воно залишається таким, поки ці умови виконуються іноземцем або особою без громадянства. У разі, коли іноземець або особа без громадянства втрачає законні підстави для перебування в державі, він зобов'язаний повернутися до держави своєї громадянської належності або постійного проживання, а в разі невиконання цього обов'язку – підлягає висланню за межі території держави, в тому числі в порядку примусового видворення [1]. Зважаючи на те Україна отримала статус держави-кандидата в члени Європейського Союзу, здійснюється комплекс дій щодо адаптації законодавства України до стандартів Європейського Союзу, в тому числі в частині визначення правового статусу суб'єктів міграційних правовідносин, що виникають у зв'язку із примусовим видворенням, а також процедурних аспектів здійснення примусового видворення іноземців та осіб без громадянства, питання дослідження європейського досвіду здійснення примусового видворення є актуальним.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика примусового видворення досліджувалася рядом науковців, таких як Р.В. Гринько, І.Л. Гула, Н.П. Демчик, С.Д. Карнаушенко, Я.О. Кушнір, Р.А. Март'янова, В.І. Олефір, А.М. Сівер, А.В. Царук, однак вони лише частково торкалися питання європейського досвіду правового регулювання здійснення примусового видворення. Питання європейського досвіду визначення процедури примусового видворення не отримали належного дослідження, що додатково підтверджує актуальність вказаної тематики дослідження.

Метою статті є дослідження правових аспектів визначення та захисту прав іноземців та осіб без громадянства, які підлягають видворенню відповідно до Директиви 2008/115/ЕС та законодавства держав-членів Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. На рівні Європейського Союзу основним правовим актом, що визначає стандарти здійснення примусового видворення є Директива, прийнята законодавчими інституціями ЄС – Європейським Парламентом та Ради Європейського Союзу № 2008/115/ЄС від 16 грудня 2008 року «Про загальні стандарти і процедури, що підлягають застосуванню в державах-членах до повернення незаконно перебуваючих громадян третіх країн» держави-члени Європейського Союзу повинні забезпечувати, щоб припинення незаконного перебування громадян третіх країн здійснювалося за допомогою справедливої та прозорої процедури. Цією директивою встановлюються загальні стандарти та процедури, які мають застосовуватися в державах-членах для «повернення незаконно перебувають громадян третіх країн» (саме так у Директиві визначається примусове видворення) відповідно до основних прав як загальних принципів права Співтовариства, так і міжнародного права, включаючи захист біженців та зобов'язання щодо прав людини [2, с. 193; 3; 4, с. 88]. Ця директива встановлює горизонтальний комплекс правил, що підлягають застосуванню до всіх громадян третіх країн, які не відповідають або перестали відповідати умовам в'їзду, перебування або проживання в будь-якій державі, що належить до ЄС. Термін «горизонтальний» означає поширення встановлених цим документом правил на всіх нелегальних іммігрантів незалежно від мети, умов і обставин їх в'їзду та перебування в ЄС [5, с. 85].

Директива 2008/115/ЄС встановлює, що рішення про повернення повинне передбачати належний термін для добровільного від'їзду тривалістю від семи до тридцяти днів (держави-члени у своєму національному законодавстві можуть передбачити, що цей термін надається лише за клопотанням відповідного громадянина третьої країни, про що має бути проінформовано відповідного іноземця), що може бути продовжений на належний період часу з урахуванням особливих обставин конкретної справи, таких як тривалість перебування, наявність дітей, що навчаються в школі, та наявність інших сімейних й соціальних зв'язків. Протягом терміну для добровільного від'їзду можуть накладатися певні обов'язки, покликані перешкодити ризику втечі, такі як обов'язки регулярно з'являтися до органів влади, вносити належну фінансову гарантію, надавати документи або залишатися в певному місці [3].

В Директиві вказано, що якщо держави-члени як крайній засіб використовують примусові заходи для проведення видворення громадянина третьої країни, який чинить опір видворенню, такі заходи повинні бути пропорційними і передбачають застосування сили, що не виходить за межі розумного. Ці заходи здійснюються згідно з національним законодавством при дотриманні основних прав і при повазі гідності та фізичної недоторканності відповідного громадянина третьої країни (ст. 8). Держави-члени відкладають видворення: якби воно порушувало принцип невислання або на період оскарження відповідного рішення, а також можуть відкладати таке рішення з урахуванням особливих обставин конкретної справи, в тому числі таких, як: фізичний або психічний стан громадянина третьої країни; технічні причини, такі як відсутність транспортних засобів або неможливість провести видворення через відсутність ідентифікації (ст. 9). Перед видворенням з території держави-члена неповнолітнього без супроводу органи цієї держави-члена пересвідчуються в тому, що він буде переданий членові його сім'ї, призначеному опікуну або відповідним приймаючим структурам в державі повернення (ст. 10) [3].

Відповідний громадянин третьої країни повинен мати можливість отримувати юридичну консультацію, юридичне представництво і, в разі необхідності, мовне сприяння. Держави-члени забезпечують, щоб необхідна правова допомога та/або необхідне представництво надавалися за клопотанням безоплатно згідно з національним законодавством або національними правилами стосовно правової допомоги (ст. 13). Держави-члени, наскільки можливо, забезпечують відносно громадян третіх країн врахування таких принципів протягом терміну для добровільного від'їзду і протягом термінів, на які видворення було відкладено: збереження родинної єдності з членами сім'ї, що перебувають на їхній території; забезпечення невідкладної медичної допомоги та необхідного лікування захворювань; надання неповнолітнім доступу до системи початкової освіти в залежності від тривалості їх перебування; облік особливих потреб вразливих осіб (ст. 14) [3].

Будь-яке затримання повинно бути якомога коротшим і тривати лише до тих пір, поки діє механізм видворення, а також повинно виконуватися за використання усіх необхідних процедур. Розпорядження про затримання виносять адміністративні (за наявності судового контролю) або судові органи влади в письмовій формі із зазначенням фактичних і юридичних підстав. У кожному випадку затримання піддається в розумних інтервалах повторній перевірці за клопотанням відповідного громадянина третьої країни або *ex officio*. Якщо стає очевидно, що з правових або

інших міркувань більше не існує розумної перспективи видворення затримання перестасе бути виправданим, і відповідна особа негайно звільняється. Затримання особи може бути продовжене лише на певний період часу, що не перевищує дванадцяти додаткових місяців, коли всупереч їхнім усім розумним зусиллям існує ймовірність того, що операція видворення займе більше часу з причини: відсутності співпраці з боку відповідного громадянина третьої країни або затримок в одержанні з третьої країни необхідних документів (ст. 15) [3; 6, с. 70].

За загальним правилом, затримання проводиться у спеціалізованих центрах затримання. Якщо держава-член не може помістити громадян третіх країн у спеціалізований центр затримання і змушена помістити їх до пенітенціарної установи, цих затриманих громадян розміщують окремо від звичайних ув'язнених. При цьому, затриманим громадянам третіх країн за їх клопотанням дозволяється своєчасно контактувати зі своїми законними представниками, членами своєї сім'ї та компетентними консульськими органами влади. Необхідно забезпечувати невідкладну медичну допомогу та необхідне лікування захворювань. Затриманим громадянам третіх країн систематично повідомляється інформація, яка роз'яснює правила, що діють в місці затримання, і викладає їхні права та обов'язки (ст. 16). Неповнолітні без супроводу і сім'ї з неповнолітніми піддаються затриманню лише як до крайнього заходу і на доречний термін, що є якомога коротшим. Затримані неповнолітні повинні мати можливість займатися дозвіллям, у тому числі іграми та розвагами, що відповідають їхньому віку, і, залежно від тривалості їх перебування, мати доступ до освіти. Неповнолітні без супроводу, наскільки можливо, отримують розміщення в установах, які мають у своєму розпорядженні персонал і устаткування, пристосоване до потреб людей їхнього віку. При затриманні неповнолітніх в очікуванні видворення першорядне значення має надаватися вищим інтересам дитини (ст. 17) [3; 7, с. 197].

На національному рівні за законодавством держав-членів ЄС визначені більш докладно передусім процесуальні аспекти здійснення примусового видворення.

Зокрема, латвійський закон «Про імміграцію» передбачає, що рішення про примусове видворення приймається представником прикордонного підрозділу. У цьому рішенні обґрунтовується факт незаконного перебування іноземця і визначається примусове видворення іноземця до держави його громадянства, третьої країни, з якої він в'їхав, або іншої держави, до якої він має право в'їзду. Підставами для прийняття відповідного рішення є: а) незаконне перебування іноземця в Латвійській Республіці; б) незаконне перебування іноземця на території Латвійської Республіки встановлено посадовою особою Державної прикордонної служби за наявності будь-якої з таких обставин: Так, якщо на момент виїзду іноземця чи особи без громадянства шляхом перетину державного кордону встановлено незаконне перебування іноземця в Латвійській Республіці, а видача наказу про виїзд до моменту відправлення транспорту міжнародного рейсу не представляється можливим, посадова особа Державної прикордонної служби інформує іноземця про те, що щодо нього протягом 10 днів з дня виїзду буде видано рішення про примусове видворення, до якого може бути додано рішення про включення до переліку та рішення про заборону в'їзду на територію Шенгенської зони. Якщо при прийнятті рішення про примусове видворення було встановлено, що іноземець в'їхав з порушенням умов в'їзду до Латвійської Республіки, і щодо нього не було обставин, які дозволили йому залишитися в Латвійській Республіці, відомості про іноземця, суть порушення, рішення про включення іноземця до списку та рішення про заборону в'їзду на територію Шенгенської зони, процедури оскарження наказу про виїзд, місце та дата його складання повинні бути зазначені в рішенні про видворення, посада, ім'я та прізвище посадової особи, яка ухвалює рішення. Останнє не видається у випадку, якщо: а) іноземець має дійсну посвідку на проживання або інший документ, який дає йому право на проживання в ній, і іноземець негайно виїжджає на територію відповідної держави-члена Європейського Союзу; б) іноземець може бути прийнятий назад іншою державою-членом Європейського Союзу відповідно до умов міжнародного договору, які стали обов'язковими для Латвійської Республіки у строк до 13 січня 2009 року; в) прийнято рішення про дозвіл іноземцю перебувати в Латвійській Республіці протягом певного періоду часу, але не більше року; г) прийнято рішення про відмову іноземцю у в'їзді на територію держав – членів Європейського Союзу; д) у прикордонній зоні виявлено іноземця, який незаконно перетнув зовнішній кордон і щодо якого не існувало умов, що дозволяють йому перебувати на території Латвійської Республіки; е) згідно з міжнародним співробітництвом у галузі кримінального права іноземець підлягає процесу повернення або видачі. Більш детально процедура примусового видворення іноземців визначена рішенням Кабінету Міністрів Лат-

військової Республіки. Закон «Про імміграцію» визначає особливу рису проведення примусового видворення – моніторинг за його проведенням з боку омбудсмена. Останній вправі здійснювати відвідування затриманих іноземців, які підлягають примусовому виселенню, за місцем розміщення з метою оцінки умов розміщення та утримання, а також надання медичної допомоги та задоволення інших потреб; опитування іноземця з метою з'ясування його обізнаності щодо перебігу процесу примусового видворення, його прав та можливості їх здійснення; спостереження за поверненням особистих речей затриманої особи, вилучених під час затримання, транспортуванням з місця розміщення затриманих осіб до місця виїзду, передачею та оформленням багажу, а також участю у фактичному здійсненні процесу примусового вивезення з метою оцінки дотримання прав людини іноземця, який підлягає депортації [7, с. 198; 8].

Аналіз польського законодавства дозволяє зазначити, що відповідно до Акту про іноземців від 12 грудня 2013 року, що прийнятий в Республіці Польща, передбачено низку правопорушень, вчинених іноземцями на території держави, які тягнуть за собою адміністративний примус з установленими періодами, протягом якого іноземцю не дозволяється в'їзд на території ЄС. Зокрема, забороняється в'їзд іноземцю від шести місяців до трьох років: за порушення допустимого терміну перебування в країні; засуджений в Польщі до покарання позбавлення волі і існують підстави для проведення провадження у справі його передачі за кордон з метою здійснення покарання; перебуває за межами прикордонної зони, в якій згідно з дозволом на перетин кордону в межах малого прикордонного руху він повинен бути. Забороняється в'їзду іноземцю від 1 року до трьох років: виконує або виконував роботу без необхідного дозволу на роботу або зареєстрованої заяви роботодавця про намір доручити роботу іноземця, або він покараний штрафом за нелегальне виконання роботи; розпочав підприємницьку діяльність, яка суперечить положенням польського законодавства. Крім того, основною формою повернення з території Республіки Польщі є «вимушене зобов'язання» яке виконується самостійно та за власний рахунок [9, с. 162-163].

Німецьке законодавство для примусового видворення використовує термін «депортація» (*Abschiebung*). Остання застосовується на підставі рішення суду у випадках, якщо іноземець не виконав зобов'язання протягом встановленого строку, а також якщо іноземний громадянин, затриманий у зв'язку з несанкціонованим перетином зовнішнього кордону ЄС. При цьому, іноземний громадянин, який в примусовому порядку зобов'язаний покинути країну і який був повторно прийнятий іншою державою-членом Європейського Союзу, Норвегією або Швейцарією на підставі міждержавної угоди про передачу, повинен бути депортований назад до цієї держави; те саме стосується випадків, якщо прикордонний орган виявив іноземця в прикордонній зоні в безпосередньому тимчасовому зв'язку з несанкціонованим в'їздом, і є ознаки того, що інша держава несе відповідальність за проведення процедури надання притулку на підставі законодавства Європейського Союзу або міжнародного договору, і що ініційовано процедуру прийому або реадмісії. Орган, що здійснює депортацію, повинен доставити іноземця до аеропорту або прикордонного переходу з метою депортації та має право. У тій мірі, в якій цього вимагає мета депортації, орган, який здійснює депортацію, може провести обшук у помешканні іноземця, який підлягає депортації, з метою його затримання затримати його на короткий час з цією метою [10].

Висновки. На підставі вище викладеного наукового дослідження, можемо визначити, що директива 2008/115/ЄС про повернення визначає вимоги до рішень про повернення і, за доречності, рішень про заборону в'їзду та рішень про видворення, підстави для незастосування рішення про видворення, особливості видворення неповнолітніх, порядок застосування та терміни рішень про заборону в'їзду, основні гарантії, які застосовуються до затриманих осіб, в тому числі до неповнолітніх без супроводу та сімей з неповнолітніми. Латвійський закон «Про імміграцію» передбачає позасудовий порядок прийняття рішення про примусове видворення (представником прикордонного підрозділу), яке одночасно зумовлює заборону в'їзду, а також закріплює особливу рису проведення примусового видворення – моніторинг за його проведенням з боку омбудсмена. Польське міграційне законодавство також визначає зв'язок між прийнятим рішенням про примусове видворення (у формі «вимушеного зобов'язання», яке виконується самостійно та за власний рахунок) та заборону в'їзду. Примусове видворення за німецьким міграційним законодавством визначає його застосування на підставі рішення суду у випадках, якщо іноземець не виконав зобов'язання протягом встановленого строку, а також якщо іноземний громадянин, затриманий у зв'язку з несанкціонованим перетином зовнішнього кордону Європейського Союзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гаврік Р., Сівер А. Особливості вирішення справ щодо затримання і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за участю службових осіб Державної прикордонної служби України. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія Юридичні науки*. 2019. № 4. URL: <https://periodica.nadpsu.edu.ua/index.php/legal/article/view/306>.
2. Гула І.Л. Примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства як захід адміністративного примусу. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 252–255. URL: http://pap.in.ua/4_2018/72.pdf.
3. Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. *EUR-Lex. Access to European Union law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj/eng>.
4. Гаврік Р.О., Сівер А.М. До питання про визначення основних понять з питань вислання іноземців та осіб без громадянства прикордонними та міграційними органами. *Правові засади організації та здійснення публічної влади: матеріали III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, присвяченій світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (Хмельницький, 2 березня 2020 року)*. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2020. С. 87-91.
5. Демчик Н.П., Примусове повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України: Хмельницький: Вид-во ПП Манускрипт, 2023. 195 с.
6. Демчик Н., Гринько Р. Строки примусового повернення й видворення іноземців та апатридів органами прикордонної служби в умовах пандемії. *Університетські наукові записки*. 2020. № 3-4. С. 66–77.
7. Гула І.Л. Особливості адміністративного видворення іноземців та осіб без громадянства країнами Європейського Союзу. *Науковий вісник Львівського університету внутрішніх справ. Серія Юридична*. 2012. № 3. С. 191–197.
8. Imigrācijas likums. Likums Saeimā pieņemts 2002.gada 31.oktobrī. *Likumi*. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=68522>.
9. Мартянова Р.А. Застосування заходів адміністративного примусу як засобу протидії нелегальній міграції: безпековий вимір. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. № 4. Том 30 (69). С. 158–165.
10. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG). neugefasst durch B. v. 25.02.2008 BGBl. I S. 162; zuletzt geändert durch Artikel 1 G. v. 17.07.2025 BGBl. 2025 I Nr. 173. Geltung ab 01.01.2005; FNA: 26-12 Ausländerrecht. *Bundesrecht – tagaktuell konsolidiert*. URL: <https://www.buzer.de/AufenthG.htm>.

УДК: 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.24>

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗАПОБІГАННЯ І ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Гулевська Г.Ю.,
*кандидатка юридичних наук, доцентка
завідувачка кафедри права та публічного управління
ПрАТ «ПВНЗ «Запорізький інститут економіки
та інформаційних технологій»
ORCID: 0000-0001-7643-8162*

Костроміна О.Г.,
*кандидатка юридичних наук, доцентка
доцентка кафедри права та публічного управління
ПрАТ «ПВНЗ «Запорізький інститут економіки
та інформаційних технологій»
ORCID: 0000-0002-9471-237X*

Прокопенко Б.І.,
*здобувач 4-го курсу
ПрАТ «ПВНЗ «Запорізький інститут економіки
та інформаційних технологій»*

Гулевська Г.Ю., Костроміна О.Г., Прокопенко Б.І. Міжнародні стандарти запобігання і врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні.

У статті досліджено міжнародні стандарти запобігання і врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні, що формуються на основі консенсусу провідних міжнародних організацій щодо забезпечення доброчесності та прозорості державного управління. Проаналізовано основоположні міжнародні документи у цій сфері, зокрема Конвенцію ООН проти корупції 2003 року, конвенції Ради Європи про кримінальну та цивільну відповідальність за корупцію, які встановлюють загальні рамки для національного законодавства та визначають мінімальні стандарти протидії корупційним проявам.

Особливу увагу приділено аналізу положень Конвенції ООН проти корупції, яка зобов'язує держави-учасниці створювати системи для забезпечення прозорості та уникнення конфліктів інтересів, а також запроваджувати механізми декларування для їх виявлення. Розглянуто Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб 1996 року та його підходи до врегулювання колізії інтересів.

Детально проаналізовано стандарти Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), зокрема Рекомендації щодо принципів управління конфліктами інтересів у публічному секторі 2003 та 2020 років, які визначають конфлікт інтересів як ситуацію між державним обов'язком та приватним інтересом службовців. Досліджено комплексну систему управління конфліктами інтересів ОЕСР, що включає політику попередження, механізми виявлення, процедури врегулювання та заходи моніторингу.

Розкрито роль Ради Європи у формуванні стандартів запобігання конфліктам інтересів через Модельний кодекс поведінки державних службовців 2000 року та діяльність GRECO. Показано механізм моніторингу дотримання міжнародних стандартів через процес взаємної оцінки та тиску рівних, що забезпечує практичний контроль і взаємну відповідальність держав.

Зроблено висновок про сучасний розвиток міжнародних стандартів, що характеризується посиленням превентивних заходів, використанням інформаційних технологій і створенням культури доброчесності у публічному управлінні, що забезпечує динамічність системи норм і принципів.

Ключові слова: міжнародні стандарти, конфлікт інтересів, публічне управління, доброчесність, корупція, Конвенція ООН проти корупції, ОЕСР, Рада Європи, GRECO.

Gulevska G.Yu., Kostromina O.G., Prokopenko B.I. International standards for preventing and managing conflicts of interest in public administration.

The article examines international standards for preventing and managing conflicts of interest in public administration, which are formed based on the consensus of leading international organizations regarding ensuring integrity and transparency in public governance. The study analyzes fundamental international documents in this field, particularly the UN Convention against Corruption of 2003, the Council of Europe conventions on criminal and civil liability for corruption, which establish general frameworks for national legislation and define minimum standards for combating corrupt practices.

Special attention is paid to analyzing the provisions of the UN Convention against Corruption, which obliges state parties to create systems for ensuring transparency and avoiding conflicts of interest, as well as implementing declaration mechanisms for their detection. The International Code of Conduct for Public Officials of 1996 and its approaches to regulating conflicts of interest are examined.

The standards of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) are analyzed in detail, particularly the Recommendations on Principles for Managing Conflicts of Interest in the Public Sector of 2003 and 2020, which define conflict of interest as a situation between public duty and private interest of officials. The comprehensive OECD system for managing conflicts of interest is studied, which includes prevention policy, detection mechanisms, resolution procedures, and monitoring measures.

The role of the Council of Europe in forming standards for preventing conflicts of interest through the Model Code of Conduct for Public Officials of 2000 and GRECO activities is revealed. The mechanism for monitoring compliance with international standards through the process of peer review and peer pressure is demonstrated, which ensures practical control and mutual accountability of states.

A conclusion is made about the contemporary development of international standards, characterized by strengthening preventive measures, using information technologies, and creating a culture of integrity in public administration, which ensures the dynamism of the system of norms and principles.

Key words: international standards, conflict of interest, public administration, integrity, corruption, UN Convention against Corruption, OECD, Council of Europe, GRECO.

Постановка проблеми. Конфлікт інтересів у публічному управлінні є однією з основних загроз доброчесності, об'єктивності та прозорості державного апарату. Виникнення ситуацій, коли приватні інтереси (фінансові, особисті, родинні) публічного службовця можуть вплинути або створюють загрозу впливу на неупереджене виконання ним службових обов'язків, підриває довіру суспільства до влади та створює сприятливе підґрунтя для корупції та зловживань. Відсутність уніфікованих та ефективних механізмів запобігання і врегулювання таких конфліктів на національному рівні зумовлює необхідність звернення до напрацьованого міжнародного досвіду для імплементації найкращих світових практик.

Метою дослідження є аналіз міжнародних стандартів у сфері запобігання і врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні з акцентом на механізмах їх практичної реалізації та сучасних тенденціях розвитку.

Стан опрацювання проблематики. Дослідженню проблематики у сфері протидії корупції, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів присвячено чимало наукових праць, зокрема: Ю.П. Битяка, Ф.М. Бородкіна, В.М. Гаращука, О. А. Голяшкіна, Я.С. Зелінської, С.М. Клімової, Т.В. Ковальова, А.В. Кудашкіна, В.В. Мартиновського, В.Я. Настюка, І.Д. Пастуха, І.О. Слюсарєва, С.О. Телліса тощо. Проте наукові дослідження здебільшого зосереджені на аналізі визначення основних термінів, ефективності імплементації міжнародних стандартів у національне законодавство, вивченні окремих інструментів і порівняльному аналізі законодавства різних країн.

Виклад основного матеріалу. Міжнародні стандарти запобігання і врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні формуються на основі консенсусу провідних міжнародних організацій щодо необхідності забезпечення доброчесності та прозорості державного управління. Ці стандарти відображають накопичений світовий досвід боротьби з корупцією та зловживаннями у публічній сфері, представляючи собою систему принципів, норм та механізмів, спрямованих на мінімізацію ризиків конфліктних ситуацій.

Основоположними документами у цій сфері є Конвенція ООН проти корупції 2003 року [1], Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію 1999 року [2] та Конвенція про цивільну відповідальність за корупцію 2000 року [3]. Ці міжнародні акти встановлюють загальні рамки для національного законодавства та визначають мінімальні стандарти протидії корупційним проявам, зокрема, конфлікти інтересів.

Так, Конвенція ООН проти корупції (UNCAC) 2003 року – це перший і єдиний універсальний юридично обов’язковий міжнародний договір у сфері боротьби з корупцією. Вона охоплює широкий спектр заходів для запобігання та протидії корупції, включаючи криміналізацію корупційних діянь (хабарництво, розкрадання, зловживання службовим становищем тощо), заходи щодо повернення викрадених активів, а також заохочує міжнародне співробітництво та технічну допомогу. Конвенція зобов’язує держави-учасниці розробляти превентивні політики, створювати антикорупційні органи та забезпечувати прозорість. Україна ратифікувала її у 2006 році.

Конвенція ООН проти корупції (UNCAC) 2003 року зобов’язує держави-учасниці вживати заходів для запобігання конфлікту інтересів, оскільки це є провідним елементом у механізмі боротьби з корупцією. Так, стаття 7 «Державний сектор», зокрема пункт 4 встановлює: «Кожна Держава-учасниця прагне, відповідно до основоположних принципів свого внутрішнього законодавства, створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості й запобігають виникненню конфлікту інтересів» [1]. Це дуже широке положення, яке вимагає від держав розробляти та імплементувати механізми, спрямовані на усунення або мінімізацію ситуацій, коли особисті інтереси публічних службовців можуть впливати на їхню об’єктивність.

Стаття 8 «Кодекси поведінки державних посадових осіб», зокрема пункт 5, також має відношення до конфлікту інтересів: «Кожна Держава-учасниця прагне також розглянути можливість ужиття заходів і систем, які зобов’язують державних посадових осіб, *inter alia*, надавати відповідним органам декларації, зокрема про суттєві дарунки або прибутки, у зв’язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб» [2]. Цей пункт вже визначає необхідність декларування інтересів, подарунків та прибутків, що є одним з основних превентивних заходів для виявлення та запобігання конфлікту інтересів.

Отже, Конвенція ООН проти корупції визначає конфлікт інтересів як об’єкт запобігання і вимагає від держав-учасниць створювати системи для забезпечення прозорості та уникнення таких конфліктів, а також запроваджувати механізми декларування для їх виявлення.

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН (UNGA) у 1996 році, виокремлює проблематику розділом «Конфлікт інтересів і відмова від права», яким визначає норми поведінки для державних посадових осіб задля запобігання ситуацій конфлікту інтересів. Документ виокремив поняття «конфлікт інтересів», однак не визначив його правовий зміст. Цікавим є лінгвістична особливість перекладу документу, в якому застосовується «колізія інтересів»: «У тій мірі, у якій до цього зобов’язує посада, і відповідно до законів і адміністративних положень державні посадові особи сповіщають про ділові, комерційні або фінансові інтереси та про діяльність, яка здійснюється з метою отримання фінансового прибутку, які можуть привести до можливої колізії інтересів. У випадку можливої або передбачуваної колізії між обов’язками і приватними інтересами державних посадових осіб вони діють відповідно до заходів, встановлених для того, щоб зменшити або усунути таку колізію інтересів» [4, с. 2].

Особливе місце у системі міжнародних стандартів займають акти Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), зокрема Рекомендації щодо принципів управління конфліктами інтересів у публічному секторі 2003 року та їх оновлена версія 2020 року. Ці документи визначають конфлікт інтересів як «конфлікт між державним обов’язком та приватним інтересом державних службовців, у якому державні службовці мають приватні інтереси, що можуть неналежним чином впливати на виконання їхніх службових обов’язків» [5].

Отже, поняття конфлікту інтересів означає ситуацію, за якої приватні інтереси публічного службовця можуть неналежним чином вплинути на виконання його офіційних обов’язків і саме такий підхід є поширеним для законодавства більшості країн світу.

Стандарти ОЕСР передбачають створення комплексної системи управління конфліктами інтересів, яка включає політику попередження, механізми виявлення, процедури врегулювання та заходи моніторингу.

Головними елементами цієї системи є декларування приватних інтересів, обмеження на отримання подарунків та вигод, заборона використання конфіденційної інформації, обмеження зовнішньої діяльності та встановлення «періодів охолодження» після залишення державної служби. ОЕСР також рекомендує створення спеціалізованих органів для консультування з питань етики та розгляду конфліктних ситуацій.

Аналізуючи Резолюцію (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Двадцять принципів боротьби з корупцією» від 1997 року [6], С. Телліс виокремлює положення декларації, яким, на думку вченого, передбачено дуалістичний підхід до протидії корупції, а саме: «Гарантувати, що правила, що стосуються прав і обов'язків посадових осіб, містять вимоги боротьби з корупцією і забезпечують відповідні та ефективні дисциплінарні заходи; просувати подальшу специфікацію поведінки, очікуваного від громадських посадових осіб відповідними засобами, такими, як кодекси поведінки». Інакше кажучи, в контексті основних принципів протидії корупції передбачено поєднання в єдину правову систему антикорупційного законодавства та правил професійної етики [4, с. 3].

Також Радою Європи розроблено систему стандартів запобігання конфліктам інтересів, закріплену у Модельному кодексі поведінки державних службовців 2000 року (далі – Модельний кодекс) (додаток до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи від 11 травня 2000 №R (2000) 10) [7].

Основна мета Модельного кодексу – сприяти доброчесності, прозорості та підзвітності у публічному секторі. Він встановлює загальні принципи та стандарти етичної поведінки, які мають керувати діями державних службовців, а саме:

- 1) принципи неупередженості та об'єктивності (вимога діяти справедливо, без фаворитизму чи дискримінації);
- 2) запобігання конфлікту інтересів (важливість уникнення ситуацій, де особисті інтереси можуть вплинути на службові обов'язки);
- 3) декларування інтересів та майна (необхідність прозорості щодо фінансових та інших приватних інтересів);
- 4) отримання подарунків та послуг, а саме встановлення обмежень щодо прийняття подарунків, які можуть вплинути на рішення;
- 5) конфіденційність та захист інформації;
- 6) використання державних ресурсів (правила раціонального та етичного використання публічних коштів та майна;
- 7) посттрудова зайнятість (правило «обертюх дверей»), передбачає врегулювання діяльності колишніх службовців після звільнення з посади [8, с. 2-3].

Ст. 13 Модельного кодексу визначає: «Конфлікт інтересів виникає в ситуації, коли державний службовець має особистий інтерес, який впливає або може впливати на безсторонність та об'єктивність виконання ним службових обов'язків» [7]. У цілому Модельний кодекс підкреслює роль превентивних заходів і створення культури доброчесності, що відповідає загальному підходу Ради Європи до боротьби з корупцією. Він є цінним інструментом для держав, які прагнуть зміцнити довіру до своєї публічної адміністрації.

Говорячи про міжнародні стандарти Ради Європи у контексті досліджуваного питання, слід згадати таку міжнародну структуру як GRECO (Групи держав проти корупції), яка є органом Ради Європи та здійснює моніторинг дотримання міжнародних стандартів у сфері запобігання корупції, включаючи врегулювання конфліктів інтересів. Зазначений моніторинг дотримання міжнародних антикорупційних стандартів відбувається через динамічний процес взаємної оцінки та тиску рівних (peer review and peer pressure). Це означає, що країни-члени оцінюють одна одну, що створює ефективний механізм для виявлення недоліків та сприяння реформам [9].

GRECO працює циклічно, проводячи «раунди оцінки», кожен з яких фокусується на певних сферах запобігання корупції. Питання конфлікту інтересів є постійною темою, яка детально розглядається в різних раундах, зокрема у Четвертому та П'ятому раундах. Кожна країна-член отримує детальні анкети щодо свого законодавства, інституцій та практик у певній сфері (наприклад, щодо врегулювання конфлікту інтересів). Надалі команда оцінювачів GRECO (складається з експертів з інших країн-членів) відвідує країну, що оцінюється. Під час візиту вони проводять зустрічі з представниками державних органів, парламенту, судової влади, правоохоронних органів, громадських організацій та ЗМІ. Це дозволяє отримати повну картину та зрозуміти нюанси імплементації законодавства на практиці.

За результатами збору інформації та візиту, команда розробляє детальний Оцінювальний звіт (Evaluation Report), який містить глибокий аналіз національного законодавства, політик та інституційних рамок щодо запобігання корупції та врегулювання конфлікту інтересів та чітко вказує на сфери, де існують недоліки, невідповідності міжнародним стандартам, або де національні правила є недостатньо ефективними. Важливо, що звіти містять конкретні, адресні рекомендації щодо вдосконалення. Наприклад, рекомендації можуть стосуватися розширення категорій осіб, які повинні декларувати свої інтереси, запровадження ефективних механізмів перевірки декларацій, розробки етичних кодексів та надання роз'яснень щодо їх застосування тощо. У звітах часто наводяться приклади успішних рішень з інших країн-членів GRECO, що є цінними практичними порадами для впровадження [9].

Після прийняття Оцінювального звіту країни мають певний час для імплементації рекомендацій, однак GRECO здійснює і подальший моніторинг через звіти про відповідність (Compliance Reports), де оцінюється прогрес країни у виконанні раніше наданих рекомендацій. Цей процес може тривати кілька етапів, доки всі рекомендації не будуть визнані повністю або суттєво виконаними. Якщо країна демонструє незадовільний прогрес, можуть бути застосовані спеціальні процедури, що передбачають публічне обговорення та тиск з боку інших держав-членів [9]. Такий підхід забезпечує не лише теоретичні настанови, а й практичний моніторинг та взаємну відповідальність держав по запобіганню і врегулюванню конфлікту інтересів та боротьбі з корупцією.

Висновки. Отже, міжнародні стандарти в більшості випадків передбачають створення ефективних механізмів імплементації та моніторингу на національному рівні. Елементами таких механізмів є законодавче закріплення стандартів, створення інституційної інфраструктури, розробка процедур і забезпечення належної підготовки персоналу. Особлива увага приділяється створенню незалежних органів з питань етики та доброчесності, які повинні мати достатні повноваження та ресурси для ефективного виконання своїх функцій. Ці органи відповідають за розробку етичних кодексів, проведення консультацій, розгляд скарг та здійснення моніторингу дотримання етичних стандартів. Міжнародні стандарти також наголошують на важливості створення систем захисту викривачів, які повідомляють про порушення етичних норм та конфлікти інтересів. Такий захист включає гарантії конфіденційності, захист від переслідувань та забезпечення правових засобів захисту.

Сучасний розвиток міжнародних стандартів характеризується посиленням акценту на превентивних заходах, використанні інформаційних технологій для підвищення прозорості та створенні культури доброчесності. Прийняті останнім часом стандарти передбачають використання електронних систем декларування, автоматизацію процедур виявлення потенційних конфліктів та створення відкритих баз даних про інтереси публічних службовців. Міжнародні стандарти запобігання і врегулювання конфлікту інтересів представляють собою динамічну систему норм і принципів, яка постійно розвивається відповідно до нових викликів і кращих практик у сфері публічного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.
2. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173). Рада Європи. 27 січня 1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text.
3. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 174). Рада Європи. 4 листопада 1999 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text.
4. Телліс С.О. Поняття «конфлікт інтересів»: міжнародно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2024. Випуск 85: частина 4. С. 340–345. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.4.50>.
5. Рекомендація Ради щодо Керівних принципів Організація економічного співробітництва та розвитку щодо управління конфліктом інтересів на державній службі (OECD). 2003 рік. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0316#mainText>.
6. Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи Про двадцять принципів боротьби з корупцією. Рада Європи. 1997 рік. URL: <https://nkkspk.com.ua/rezolyuciya-97-24-komitetaministrov-soveta-evropy-o-dvadcati-principax-borby-s-korrupciej>.

7. Model Code of Conduct for Public Officials. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN038306.pdf>.
8. Правила етичної поведінки державних службовці (досвід країн Європейського Союзу та США). Інформаційна довідка. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf>.
9. The Group of States against Corruption (GRECO). URL: <https://www.coe.int/en/web/greco>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.25>

ПРИНЦИПИ КВАЛІФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Гуржій Т.О.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права*

Державного торговельно-економічного університету

ORCID: 0000-0002-3348-8298

e-mail: nosterlex@gmail.com

Шапошников А.О.,

*аспірант кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного університету*

імені Володимира Винниченка

ORCID: 0009-0007-5648-6272

e-mail: aoshaposh@gmail.com

Гуржій Т.О., Шапошников А.О. Принципи кваліфікації адміністративних правопорушень.

У статті здійснено ґрунтовний аналіз принципів кваліфікації адміністративних правопорушень. Констатовано, що дотримання і послідовне застосування цих принципів є необхідною умовою забезпечення верховенства права, законності, об'єктивності, справедливості та ефективності застосування адміністративно-деліктних норм. Зазначається, що чітке визначення принципів кваліфікації адміністративних проступків має важливе значення не лише для правозастосовної практики, але й для вдосконалення вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства.

Проаналізовано сучасний стан наукової розробки принципів кваліфікації адміністративних правопорушень. Констатовано, що у сучасному розумінні принципів адміністративно-правової кваліфікації існують значні прогалини, які не дозволяють вибудувати цілісне уявлення про їх природу та зміст. Підкреслено важливість поглиблення наукових знань про природу, сутність і систему принципів, покладених в основу адміністративно-правової кваліфікації.

Сформульовано авторську дефініцію поняття “принципи кваліфікації адміністративних правопорушень” як: фундаментальних ідей і нормативних настанов, що визначають правовий механізм діяльності уповноважених суб'єктів у процесі встановлення складу адміністративного правопорушення.

Обґрунтовано точку зору, згідно з якою кваліфікація адміністративних правопорушень має адміністративно-правову природу і правозастосовний характер, а отже – ґрунтується як на принципах адміністративно-правового регулювання, так і на принципах правозастосовної діяльності. До першої групи принципів належать: верховенство права, законність, правосуддя, контроль за ефективністю адміністративно-правового регулювання, мінімальне втручання у приватне життя людини. Другу групу принципів утворюють принципи доцільності, професійності, встановлення об'єктивної істини, обґрунтованості, відкритості, оперативності та відповідальності.

Крізь призму критичного аналізу розглянуто ідею щодо виділення спеціалізованих принципів кваліфікації для окремих категорій адміністративних правопорушень. Зроблено висновок про те, що дана ідея позбавлена наукового і практичного підґрунтя, оскільки кваліфікація всіх категорій адміністративних правопорушень здійснюється на єдиних ідеологічних засадах.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність, кваліфікація адміністративних правопорушень, принципи адміністративно-правового регулювання, принципи правозастосовної діяльності, принципи кваліфікації адміністративних правопорушень.

Gurzhi T.O., Shaposnikov A.O. The principles of qualification of administrative offences.

The article provides an in-depth analysis of the principles of qualification of administrative offenses. It has been stated that the continued and subsequent consolidation of these principles is a necessary intellectual guarantee of the rule of law, legality, objectivity, justice and the effectiveness of the consolidation of administrative and tort norms. It appears that a clear definition of the principles of qualification of administrative offenses is of great importance not only for legal practice, but also for the thorough development of administrative-tort legislation.

The current state of scientific development of the principles of qualification of administrative offenses is analyzed. It has been stated that there are significant gaps in the current reasonable principles of administrative and legal qualification that do not allow for full statements about their nature and change. The importance of deepening scientific knowledge about the nature, essence and system of principles that form the basis of administrative and legal qualifications is emphasized.

The author's definition of the concept of "principles of qualification of administrative offenses" is formulated as: fundamental ideas and normative regulations that indicate the legal mechanism for the strengthening of important subjects in the process of establishing administrative law enforcement.

Based on the fact that the qualification of administrative offenses has an administrative-legal and law-enforcement nature, concluded that it is grounded on the principles of administrative-legal regulation, as well as on the principles of law-enforcement activities. The first group of principles includes: the rule of law, legality, justice, control over the effectiveness of administrative and legal regulation, minimal interference with the private life of people. Another group of principles is established by the principles of integrity, professionalism, establishment of objective truth, integrity, transparency, efficiency and reliability.

Through the prism of critical analysis, the idea of seeing special principles of qualification for certain categories of administrative offenses is examined. A summary has been made about the fact that this idea is combined with a scientific and practical background, since the qualifications of all categories of administrative offenses are based on the same ideological ambushes.

Key words: administrative offenses, administrative liability, qualification of administrative offenses, principles of administrative-legal regulation, principles of law-enforcement activities, principles of qualifications of administrative offenses.

Постановка проблеми. Важливою умовою системності, узгодженості та безпомилковості кваліфікації адміністративних правопорушень є чітке визначення принципів її здійснення. Визначення принципів кваліфікації адміністративних правопорушень має ключове значення для забезпечення законності, захисту прав людини, ефективності адміністративної відповідальності та справедливого правосуддя. Науково обґрунтовані принципи кваліфікації адміністративних правопорушень слугують не тільки запорукою правильного застосування адміністративно-правових норм, але й виступають орієнтиром для удосконалення адміністративного законодавства. Їх послідовне врахування у нормотворчій діяльності здатне справляти істотний позитивний вплив на якість (а отже й на ефективність) загальних положень про адміністративну відповідальність та окремих адміністративно-деліктних норм.

У світлі зазначеного неабиякої гостроти набуває проблема формування єдиного концептуального підходу до розуміння природи, сутності й типології принципів кваліфікації адміністративних правопорушень

Метою статті є визначення та систематизація принципів кваліфікації адміністративних правопорушень.

Стан опрацювання проблематики. Як це не парадоксально, але, попри всю значущість принципів кваліфікації адміністративних правопорушень, вони перебувають поза фокусом наукової уваги. У сучасній адміністративно-правовій літературі вкрай важко віднайти бодай одну капітальну працю, цілковито присвячену їх аналізу, вивченню та систематизації.

Чи не єдиним представником вітчизняної адміністративно-правової науки, який вдається до висвітлення принципів кваліфікації адміністративних правопорушень, на сьогодні є К.О. Чишко. У своїй дисертації "Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки" авторка сформулювала дефініцію поняття принципів адміністративно-правової кваліфікації, запропонувала їх класифікацію та спробувала здійснити їх комплексну характеристику [1, с. 10-11]. Утім, віддаючи належне К.О. Чишко, як фа-

хівчині, котра першою піднесла проблематику принципів адміністративно-правової кваліфікації на рівень серйозної наукової дискусії, мусимо констатувати, що на сьогодні повноцінна дискусія навколо цієї проблематики так і не розгорнулася. Як наслідок, широке коло актуальних питань, пов'язаних з принципами адміністративно-правової кваліфікації, є далекими від свого остаточного вирішення. У сучасному розумінні принципів адміністративно-правової кваліфікації мають місце значні прогалини, які не дозволяють вибудувати цілісне уявлення про їх природу та зміст.

З нашої точки зору, ці “прогалини” обов'язково мають бути заповнені, позаяк насамперед чітке розуміння зазначених принципів дає можливість скерувати процеси кваліфікації адміністративних правопорушень та застосування адміністративно-деліктних норм у русло прогресивного розвитку, забезпечивши їх узгодженість з цінностями права, вимогами закону й інтересами практики.

Виклад основного матеріалу. У словниковій літературі категорія “принцип” визначається як: “Першопочаток, те, що лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки, визначальне положення, вихідний пункт, передумова певної концепції або теорії [2, с. 501]”, “Центральне поняття, основоположна ідея, що пронизує певну систему і субординує його [3, с. 519]”; “Основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки... [4, с. 110]”.

Виходячи з цього, а також з урахуванням гносеологічної природи та правозастосовного характеру кваліфікації адміністративних правопорушень, під принципами останньої ми розуміємо: *вихідні засади, основоположні ідеї, на яких ґрунтується діяльність уповноважених суб'єктів правозастосування, пов'язана із з'ясуванням наявності або відсутності складів адміністративних правопорушень у фактичних діяннях фізичних та юридичних осіб.*

Не претендуючи на вичерпність наведеної дефініції, пропонуємо розглядати її як орієнтовну та відкриту для подальшого вдосконалення.

Втім, якщо визначення поняття принципів кваліфікації адміністративних правопорушень має суто теоретичне значення, то конкретизація їх переліку та змісту становить не тільки науковий, але й практичний інтерес. Більш того, з точки зору правозастосовної практики, питання про конкретні принципи кваліфікації виглядають більш нагальним, аніж питання про дефініцію загального поняття.

Як вже було зазначено вище, у вітчизняній адміністративно-правовій науці зроблена тільки одна спроба конкретизувати та класифікувати принципи адміністративно-правової кваліфікації. Ця спроба була здійснена К.О. Чишко, з точки зору якої, загальну систему принципів адміністративно-правової кваліфікації утворюють принципи: “законності; рівності громадян перед законом; публічності; об'єктивності; вичерпності; персоналізації; повноти адміністративно-правової кваліфікації; вирішення суперечних питань на користь особи, дії якої кваліфікуються; недопустимості пред'явлення подвійного обвинувачення у вчиненні адміністративного правопорушення; незмінності; професіоналізму [5, с. 214]”.

Разом з тим, наукові праці К.О. Чишко не містять детальної інформації про критерії визначення системи принципів адміністративно-правової кваліфікації. Презентуючи власне бачення цієї системи, авторка обмежується констатацією того, що вона побудована на основі: “детального аналізу чинних нормативно-правових актів, зокрема норм Конституції України та адміністративного законодавства (Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу адміністративного судочинства України), окремих положень міжнародно-правових актів, які ратифіковані Верховною Радою України й складають невід'ємну частину українського законодавства та загальних принципів адміністративного права як галузі права) [5, с. 214]”.

Безумовно, побудова концептуального уявлення про принципи кваліфікації адміністративних правопорушень неможлива без ґрунтовного аналізу чинного законодавства та принципів адміністративного права. У цьому сенсі міркування К.О. Чишко є цілком резонними, адже кваліфікація адміністративних правопорушень закономірно ґрунтується на ідеологічних засадах адміністративно-правового регулювання, відображених у законодавстві та галузевій доктрині.

Водночас, справедливо і те, що кваліфікація адміністративних правопорушень являє собою органічну складову правозастосовної діяльності, а отже підпорядковується принципам її здійснення. Виходячи з цього, при систематизації принципів кваліфікації адміністративних правопорушень важливо з'ясувати не тільки галузеву, але й інституційну їх природу.

Тим не менше, безпосередній аналіз системи принципів кваліфікації адміністративних правопорушень доцільно розпочати з опису найбільш загальних принципів, обумовлених здійсненням

кваліфікації у загальній парадигмі адміністративного права. Кваліфікація адміністративних правопорушень має суто адміністративно-правову природу, здійснюється на основі адміністративного законодавства, а отже – завжди протікає у руслі фундаментальних принципів адміністративно-правового регулювання. Якими ж є ці принципи?

Дане питання є не таким вже й простим, враховуючи, що вітчизняні правники не завжди демонструють єдність у розумінні принципів адміністративно-правового регулювання. Зокрема, В.І. Курило вважає, що загальними принципами адміністративного права є: принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина; принцип верховенства права та правового закону; принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом; принцип демократизму; принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації і об'єктів публічного управління; принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління [6, с. 48–54].

З точки зору В.П. Моргуна, вітчизняне адміністративне право ґрунтується на принципах науковості, системності, комплексності, дієвості, прозорості, демократичності, підконтрольності членам громади, самодостатності, адаптивності та креативності [7, с. 109].

На думку В.М. Бевзенка система принципів адміністративного права охоплює принципи: законності; юридичної визначеності; заборони свавілля; доступу до правосуддя; дотримання прав людини; заборони дискримінації та рівності перед законом; ієрархічної вищості закону; заснованості на законі; принципи належного урядування (участь у прийнятті рішень; прозорість; підзвітність (відповідальність); ефективність; неупередженість) [8, с. 67–87].

У свою чергу, А.А.Шараї стверджує, що ідеологічним фундаментом адміністративного права слугують принципи імперативності, безумовності, універсальності, регулятивності, соціальної обумовленості, нормативності, системності, прогресивності, непорушності [9, с. 736–738].

І це лише невелика частина існуючих підходів до розуміння принципів адміністративного права. Оригінальні системи таких принципів формують В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, В.А. Бортник, В.І. Курило, Т.О. Коломоєць, Р.А. Мельник, Ю.О. Фрицький, А.М. Школик та інші вітчизняні науковці [10, с. 29, 30; 11, с. 48; 12, с. 26; 13, с. 77; 14, с. 36-37; 15, с. 22, 23; 16, с. 70-72]".

Зі свого боку зауважимо, що, на наш погляд, найбільшою повнотою та обґрунтованістю характеризується концепція Ю.В. Бодрова, згідно з якою в основу функціонування адміністративного права покладені дві групи принципів:

1) загальноправові принципи (верховенства права, законності, рівності громадян, єдності прав і обов'язків, правосуддя, справедливості та гуманізму);

2) галузеві принципи адміністративно-правового регулювання (визначення мінімально необхідних повноважень органів державної влади; забезпечення участі громадян та їх об'єднань в адміністративно-правовому регулюванні; контроль за ефективністю адміністративно-правового регулювання; пропорційність адміністративно-правового регулювання; мінімальне втручання у приватне життя людини) [17, с. 86–94, 208-209].

Звісно, далеко не всі принципи адміністративного права можуть розглядатися у якості фундаментальних засад кваліфікації адміністративних правопорушень. Адміністративно-правове регулювання являє собою надзвичайно складне і багатоаспектне явище, яке реалізує широкий спектр функцій, охоплює різні сфери і типи суспільних відносин, передбачає застосування розмаїтого правового інструментарію та втілюється у багатьох формах. Така багатоаспектність закономірно обумовлює широту ідеологічного базису – адміністративно-правове регулювання ґрунтується на розгалуженій системі загальних принципів, покладених в основу правотворчої, правозастосовної, правоохоронної та правозахисної діяльності.

У свою чергу, кваліфікація адміністративних правопорушень втілює правозастосовний аспект адміністративно-правового регулювання, а відтак – підпадає під дію лише тих принципів, котрі йому кореспондують.

Беручи за основу систему принципів адміністративного права (адміністративно-правового регулювання), визначену Ю.В.Бодровим, вважаємо, визначальний вплив на кваліфікацію адміністративних правопорушень здійснюють принципи верховенства права, законності, правосуддя, контролю за ефективністю адміністративно-правового регулювання, мінімального втручання у приватне життя людини.

Наступна група принципів кваліфікації адміністративних правопорушень обумовлена її правозастосовною природою. Як відомо, юридична кваліфікація – це завжди пошук, вибір, аналіз, тлу-

мачення і застосування до певної події, випадку конкретної правової норми у визначеній галузі права [18, с. 115]. Вона найтіснішим чином пов'язана із застосуванням права і здійснюється лише у ході його здійснення. Вона пронизує усі стадії правозастосування, органічно “вплітається” у його процес та є його інтегральною складовою [19, с. 30-31]. Будучи невід'ємним елементом процесу застосування адміністративно-деліктних норм, кваліфікація адміністративних правопорушень цілком закономірно підпорядковується його базовим принципам.

У даному контексті варто обмовитись, що вітчизняні правники висловлюють, хоч і вельми подібні, але неоднакові уявлення про принципи правозастосовної діяльності. Зокрема, А.М. Перепелюк виділяє чотири загальні принципи правозастосування: справедливість, доцільність, законність, обґрунтованість [20, с. 174–178]. Беручи цю систему за основу, Н.М. Хуторян та М.І. Боднарук додатково включають до неї принцип “об'єктивної істини” [21, с. 80], М.О.Борисенко – принцип “верховенства права” [22, с. 25–27], а О.В. Сидоренко – принцип “професійності правозастосування” [23, с. 209, 213]. З точки зору О.О.Губанова, правозастосовна діяльність в Україні ґрунтується на засадах (принципах): законності, обґрунтованості, доцільності, справедливості, гласності, достовірності та повноти [24, с. 147]. І, нарешті, найбільш розлогу систему принципів правозастосування вибудувала М.Б. Басілашвілі, на думку якої, ця система охоплює принципи: законності, об'єктивної істини, обґрунтованості, доцільності, ефективності, соціальної справедливості, науковості, цілісності, повноти і єдності, відкритості, взаємозалежності, пропорційності, незалежності, ієрархічності, відповідальності, оперативності [25, с. 243].

Знову ж таки, цілком очевидно, що не всі з перерахованих принципів доцільно розглядати саме як принципи кваліфікації адміністративних правопорушень, адже остання не тотожна правозастосовній діяльності. Кваліфікація правопорушень – це лише окремий аспект застосування правових норм. Вона об'єктивізується в правозастосуванні, підпорядковується його цілям, але не втілює всього спектру його принципів, оскільки ті слугують фундаментом для набагато масштабнішого правового явища.

Узагальнюючи наведені вище концепції принципів правозастосовної діяльності, можемо констатувати, що в основу кваліфікації адміністративних правопорушень як складової правозастосування покладаються принципи: верховенства права, законності, доцільності, професійності, об'єктивної істини, обґрунтованості, відкритості, оперативності та відповідальності.

В контексті розгляду принципів кваліфікації адміністративних правопорушень неможливо оминати увагою позицію К.О. Чишко, яка, поряд із загальними принципами кваліфікації, виділяє спеціальні принципи, властиві для кваліфікації тільки окремого типу адміністративних правопорушень, а саме – правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. На думку авторки, такими принципами є: “принципи своєчасного та швидкого реагування на адміністративне правопорушення та здійснення його кваліфікації; збереження стійкого співвідношення інтересів держави, суспільства та громадянина; відмежування адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки від подібних кримінальних правопорушень; використання, розроблення та удосконалення методологічної бази кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері громадського порядку та громадської безпеки; урахування міжнародного досвіду здійснення кваліфікації правопорушень у сфері громадського порядку та громадської безпеки [1, с. 52]”.

Зі свого боку, щодо окресленого підходу маємо зауважити таке. Будучи спробою поглибити існуюче уявлення про кваліфікацію адміністративних правопорушень, він безумовно становить певний науковий інтерес. Разом з тим його внутрішня логіка видається небездоганною. Цілком очевидно, що всі, без винятку, ідеї, задекларовані К.О. Чишко у якості принципів кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, не є іманентними для кваліфікації саме даного типу проступків. Кожна з цих ідей цілком застосовна до кваліфікації будь-яких (читай – всіх) адміністративних правопорушень, причому деякі з них мають дуже широкий характер і виходять за рамки, власне, кваліфікації. Так, наприклад, принцип “збереження стійкого співвідношення інтересів держави, суспільства та громадянина” пронизує цілі “пласти” суспільних відносин у сферах адміністративно-правового регулювання та публічно управлінської діяльності.

Не менш очевидним є й те, що більшість спеціальних принципів, виділених К.О. Чишко, мають лише опосередкований зв'язок із практичною кваліфікацією адміністративних правопорушень.

Зокрема, неможливо прослідкувати, яким чином безпосередньо у процесі кваліфікації втілюється вищезгаданий принцип “збереження стійкого співвідношення інтересів держави, суспільства та громадянина”. Теж саме стосується принципу “використання, розроблення та удосконалення методологічної бази кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері громадського порядку та громадської безпеки”. Втілена в ньому ідея є суто утилітарною. Вона спрямована на підвищення ефективності кваліфікації адміністративних правопорушень, але не лежить в основі її практичного здійснення.

Зважаючи на викладене, підхід, який передбачає виділення спеціальних принципів кваліфікації на рівні окремої групи адміністративних правопорушень, має не дуже багато перспектив для подальшого теоретичного розвитку, а тим більше – для практичного впровадження.

Висновки. Підбиваючи підсумки проведеного аналізу принципів кваліфікації адміністративних правопорушень, маємо зазначити наступне.

Сучасний стан наукових досліджень цього феномену не відповідає ні його науковому значенню, ні потребам правозастосовної практики. Попри помітний вплив на ефективність кваліфікації адміністративних правопорушень, принципи її здійснення не тільки не систематизовані, але й остаточно не визначені. Водночас, у вітчизняній адміністративно-правовій науці їм приділена дуже мала частка загальної уваги. Більшість дослідників проблематики кваліфікації адміністративних правопорушень взагалі не вдаються до розгляду її принципів. Ті ж поодинокі фахівці, які намагаються визначити принципи кваліфікації адміністративних правопорушень (в даному аспекті величезне наукове значення мають теоретичні напрацювання К.О. Чишко), не пропонують концептуального обґрунтування для їх систематизації.

На наш погляд, при визначенні принципів кваліфікації адміністративних правопорушень, слід виходити з того, що остання має адміністративно-правову природу і правозастосовний характер. Ґрунтуючись на положеннях адміністративного права та, водночас, будучи інтегральною складовою правозастосовної діяльності, кваліфікація адміністративних правопорушень безумовно підпорядковується фундаментальним ідеям, покладеним в їх основу. Звісно, мова йде не про всі принципи галузевого регулювання та правозастосування, а лише про ті з них, які слугують “ідейною рамкою” для кваліфікації адміністративних правопорушень.

Аналіз сучасних наукових уявлень про принципи адміністративного права та адміністративного правозастосування дозволяє виділити дві групи принципів, які здійснюють визначальний вплив на кваліфікацію адміністративних правопорушень:

принципи адміністративно-правового регулювання: верховенство права, законність, правосуддя, контроль за ефективністю адміністративно-правового регулювання, мінімальне втручання у приватне життя людини;¹

принципи правозастосовної діяльності: доцільність, професійність, встановлення об’єктивної істини, обґрунтованість, відкритість, оперативність та відповідальність.

Водночас, виділення спеціальних принципів, іманентних виключно кваліфікації адміністративних правопорушень, а тим більше – окремих типів таких правопорушень, не вважаємо доцільним. Кваліфікація адміністративних правопорушень являє собою окремий аспект адміністративно-правової діяльності, який об’єктивізується у її рамках та ґрунтується на її фундаментальних ідеях. Саме останні й становлять реальний практичний інтерес. Натомість, пошук аналогічних ідей на нижчих рівнях узагальнення, зокрема, на рівні кваліфікації певних типів правопорушень, до певної міри нівелює засадничу роль принципу, перетворюючи його з ідеї явища, в ідею окремих проявів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Чишко К.О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 23 с.

¹ Перші два принципи цієї групи прийнято також вважати принципами правозастосовної діяльності, що дає підставу для їх включення не тільки до першої, але й до другої групи принципів кваліфікації адміністративних правопорушень. Втім, з метою уникнення непотрібних повторів і дублювань, ми розглядаємо їх тільки у рамках системи принципів адміністративно-правового регулювання.

2. Літературознавча енциклопедія: у двох томах. Т. 2 (М-Я) / Ю.І. Ковалів. К: ВЦ «Академія», 2007. 624 с.
3. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г.С. Сковороди; [редкол.: В.І. Шинкарук (голова) та ін.]. Київ: Абрис, 2002. VI, 742 с.
4. Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / [ред. кол.: Ю.С. Шемшученко та ін.]. К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2003. Т. 5 (П-С). 736 с.
5. Чишко К.О., Салманова О.Ю. Принципи адміністративно-правової кваліфікації. *Актуальні проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України*: зб. матеріалів наук.-практич. конф. (м. Харків, 15 квіт. 2015 р.). Харків: ХНУВС, 2015. С. 213-217
6. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право / [В.І. Курило, В.В. Галуцько, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Гринь Д.С., 2015. 272 с.
7. Могрун В.П. Поняття та принципи адміністративно-правового регулювання діяльності спортивних федерацій. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 1-2. С. 107–110.
8. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваїте, 2014. 376 с.
9. Шарая А.А. Принципи адміністративного права. *Велика українська юридична енциклопедія*: у 20 т. Том 5 “Адміністративне право” / редкол.: Ю.П. Битяк (голова) та ін. Харків: Право, 2020. С. 736-740.
10. Адміністративне право України / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
11. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право / [В.І. Курило, В.В. Галуцько, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Гринь Д.С., 2015. 272 с.
12. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваїте, 2014. 376 с.
13. Смазна Т.М. Значення принципів адміністративного права у захисті прав законом в інтересах особи. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*: тези доп. міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 27 листоп. 2020 р.). Харків. НУВС, 2020. С. 77–79.
14. Ткач Р. Сучасні принципи адміністративного права та їх концептуальні значення для оновлення змісту українського адміністративного права. *Законодавство України: наук.-практ. коментар*. 2006. № 8. С. 36-37.
15. Адміністративно-правові засади інформаційного суспільства: монографія / М.Ф. Савюк, В.В. Галуцько, Ю.О. Фрицький. К.: Інститут публічного права, 2016. 168 с.
16. Школик А.М. Концепції та принципи адміністративного права. *Загальне адміністративне право* / за заг. ред. Р.С. Мельника. Видання друге. Одеса: видавничий дім «Гельветика», 2023. 688 с.
17. Бодров Ю.В. Адміністративно-правове регулювання організації та проведення азартних ігор: дис. ... д-ра філософії: 081 «Право». Київ, 2025. 241 с.
18. Равець М.О. Поняття, сутність та місце юридичної кваліфікації у процесі правозастосування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 110–116.
19. Гуржій Т.О. Місце юридичної кваліфікації у процесі правозастосування. *Право України*. 2006. № 4. С. 29–31.
20. Перепелюк А. М. Механізм застосування права: структура та критерії ефективності (загальнотеоретичний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2016. 225 с.
21. Реалізація норм трудового права: проблеми теорії та практики: монографія / Я.В. Сімутіна, Г.А. Трунова, Н.М. Хуторян, М.М. Шумило та ін.; за ред. Я.В. Сімутіної. Київ: «Видавництво Людмила», 2020. 276 с.
22. Борисенко М.О. Ознаки та принципи правозастосовної діяльності: теоретичний аспект. *Вісник Академії адвокатури України*. 2015. Т. 12. № 3. С. 23–29.

23. Сидоренко О.В. Особливості правозастосування в діяльності митних постів державної фіскальної служби України. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2019. № 3 (65). С. 209–214.
24. Губанов О.О. Вимоги до правозастосовної діяльності як критерій її якості. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. Вип. 10-2(1). С. 145–147.
25. Басілашвілі М.Б. Проблеми правозастосовної діяльності органів виконавчої влади (на прикладі органів державної реєстрації актів цивільного стану в Україні): дис. ... д-ра філософії: 081 «Право». Харків, 2019. 244 с.

UDC 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.26>

FUNCTIONAL SPECIALIZATION OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES IN THE IMPLEMENTATION OF UKRAINE'S STATE MIGRATION POLICY: COMPARATIVE ANALYSIS OF POWERS AND INTERACTION MECHANISMS

Derevianko A.I.,

*PhD, Doctoral Candidate at the Educational
and Scientific Institute of Law,
Interregional Academy of Personnel Management*

Derevianko A.I. Functional specialization of central executive bodies in the implementation of Ukraine's state migration policy: comparative analysis of powers and interaction mechanisms.

This article provides a comprehensive analysis of the functional specialization of Ukraine's central executive bodies in implementing state migration policy. The study reveals the specifics of power distribution among various agencies and mechanisms of their coordinated interaction under contemporary migration challenges. Special attention is given to analyzing the competence of key migration policy actors: the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and its subordinate State Migration Service and National Police, the Ministry of Foreign Affairs in visa policy and consular services, and the Ministry of Social Policy, Family and Unity regarding migrant social protection and work with internally displaced persons.

The research identifies functional duplications and gaps in power distribution, analyzes the effectiveness of coordination mechanisms between agencies, and examines practical aspects of inter-agency interaction in administrative service provision procedures and control functions implementation. Particular emphasis is placed on analyzing the role of specialized services – the State Border Guard Service and Security Service of Ukraine in ensuring the security dimension of migration policy. The work studies the impact of martial law on transforming functional roles of various agencies, particularly strengthening coordination functions of some bodies and redistributing priorities in others' activities.

The comparative analysis includes comparison of the Ukrainian functional specialization model with international migration management practices, particularly EU countries' experience. The study identifies key problems of the contemporary system: insufficient coordination between agencies in crisis situations, functional duplication in some areas, and competence gaps in addressing complex migration issues. The work proposes recommendations for optimizing functional power distribution, including creating permanent coordination mechanisms, implementing unified information systems, and improving inter-agency interaction procedures. Special attention is given to the need for adapting functional specialization to post-conflict recovery requirements and Ukraine's continued European integration.

Key words: functional specialization, central executive bodies, migration policy, inter-agency coordination, power distribution, administrative services, migration control, comparative analysis, European integration, management optimization.

Дерев'янюк А.І. Функціональна спеціалізація центральних органів виконавчої влади у реалізації державної міграційної політики України: компаративний аналіз повноважень та механізмів взаємодії.

Стаття присвячена комплексному аналізу функціональної спеціалізації центральних органів виконавчої влади України у сфері реалізації державної міграційної політики. Дослідження розкриває особливості розподілу повноважень між різними відомствами та механізми їх координованої взаємодії в умовах сучасних міграційних викликів. Особлива увага приділяється аналізу компетенції ключових суб'єктів міграційної політики: Міністерства внутрішніх справ України та підпорядкованих йому Державної міграційної служби і Національної поліції, Міністерства закордонних справ у сфері візової політики та консульського обслуговування, Міністерства соціальної

політики, сім'ї та єдності щодо соціального захисту мігрантів та роботи з внутрішньо переміщеними особами.

Дослідження виявляє функціональні дублювання та прогалини у розподілі повноважень, аналізує ефективність координаційних механізмів між відомствами, розглядає практичні аспекти міжвідомчої взаємодії у процедурах надання адміністративних послуг та здійснення контрольних функцій. Особливий акцент зроблено на аналізі ролі спеціалізованих служб – Державної прикордонної служби та Служби безпеки України у забезпеченні безпекового виміру міграційної політики. Робота досліджує вплив воєнного стану на трансформацію функціональних ролей різних відомств, зокрема посилення координаційної функції деяких органів та перерозподіл пріоритетів у діяльності інших.

Компаративний аналіз включає порівняння української моделі функціональної спеціалізації з міжнародними практиками управління міграцією, зокрема досвідом країн ЄС. Дослідження ідентифікує ключові проблеми сучасної системи: недостатню координацію між відомствами у кризових ситуаціях, дублювання функцій у деяких сферах та існування прогалин у компетенції при вирішенні комплексних міграційних питань. Робота пропонує рекомендації щодо оптимізації функціонального розподілу повноважень, включаючи створення постійно діючих координаційних механізмів, запровадження єдиних інформаційних систем та удосконалення процедур міжвідомчої взаємодії.

Ключові слова: функціональна спеціалізація, центральні органи виконавчої влади, міграційна політика, міжвідомча координація, розподіл повноважень, адміністративні послуги, міграційний контроль, компаративний аналіз, євроінтеграція, оптимізація управління.

Formulation of the problem. The effectiveness of implementing Ukraine's state migration policy significantly depends on the optimal distribution of functions among central executive bodies and the quality of their coordinated interaction. Under martial law conditions, when Ukraine faces unprecedented migration challenges, issues of functional specialization acquire critical importance for ensuring effective public administration.

The full-scale Russian aggression has fundamentally changed the nature of migration processes in Ukraine, creating new challenges for the public administration system. The need to simultaneously address tasks of protecting refugees, assisting internally displaced persons, coordinating with international organizations, and maintaining security control requires clear functional distribution among various agencies and effective mechanisms for their interaction.

Contemporary practice shows that insufficient coordination between executive bodies can lead to duplication of efforts, inefficient resource utilization, and reduced quality of administrative services provided to citizens. At the same time, the existence of competence gaps among different agencies creates risks for comprehensive resolution of migration issues that require an intersectoral approach.

Ukraine's European integration aspirations actualize the need to adapt the national migration management system to European standards, which requires reviewing functional roles of various agencies and their coordination mechanisms. Implementation of European directives in migration and asylum requires clear understanding of each body's role in this process and ensuring their effective interaction.

Research Objective. The objective of this study is to provide a comprehensive analysis of the functional specialization of Ukraine's central executive bodies in implementing state migration policy, identify specifics of power distribution, assess the effectiveness of inter-agency coordination mechanisms, and develop recommendations for optimizing the functional structure of migration process management.

Analysis of Recent Research. The issue of functional specialization of executive bodies in the migration sphere has been studied by domestic and foreign scholars. Theoretical foundations of functional distribution among public administration bodies have been developed in works of administrative law and public administration classics.

Ukrainian migration policy researchers, particularly authors of the encyclopedic publication «Migration Processes in the Modern World» edited by Yu.I. Rymarenko, laid conceptual foundations for understanding the role of various actors in migration policy formation and implementation [1]. However, these studies require updating considering contemporary institutional transformations and wartime realities.

The normative-legal framework for central executive bodies' functioning is enshrined in special regulations approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine. Regulations on the Ministry of Internal Affairs of Ukraine [2], State Migration Service of Ukraine [3], Ministry of Foreign Affairs of Ukraine [4], and other agencies define their competence in the migration sphere, but dynamic organizational changes require constant analysis of functional distribution effectiveness.

Foreign studies in migration management, particularly works by European scholars within EU migration policy coordination programs, provide valuable comparative material for assessing the effectiveness of different functional specialization models. However, the specificity of Ukrainian conditions, especially in the context of martial law, limits possibilities for direct transfer of foreign experience.

Main Content. The Ministry of Internal Affairs of Ukraine occupies a central place in the institutional architecture of migration policy implementation, performing a coordinating role regarding main migration management actors [2]. The functional specificity of the MIA lies in ensuring strategic leadership in implementing state policy in migration, citizenship, and physical persons registration spheres through coordination of subordinate bodies' activities.

A key feature of the MIA's functional role is combining political leadership with operational coordination. The Minister of Internal Affairs, as a Cabinet member, exercises general leadership in implementing state migration policy, ensuring coordination between the State Migration Service and National Police in executing their migration functions.

The MIA's coordination function is implemented through specialized structural subdivisions of the ministry apparatus that ensure normative-legal regulation, monitoring and analysis of migration processes, and coordination of international cooperation. This functional model allows ensuring policy unity while maintaining operational autonomy of executive bodies.

The State Migration Service of Ukraine serves as the main operational body in practical migration policy implementation [3]. The SMS functional specialization encompasses a wide range of tasks: from providing administrative services to citizens to exercising control and supervisory functions in the migration sphere.

A key functional feature of the SMS is combining service and control functions within a unified institutional structure. The Service simultaneously provides administrative services for passport document processing, residence registration, citizenship applications review, and exercises control over migration legislation compliance, makes decisions on forced return of foreigners.

The SMS functional architecture includes specialized activity areas: person identification, information systems management, international cooperation coordination, and maintenance of specialized institutions for persons requiring international protection. Such functional diversification allows ensuring a comprehensive approach to migration issues resolution.

The National Police of Ukraine performs specific law enforcement functions in the migration management system, complementing the SMS administrative functions [5]. Police functional specialization in the migration sphere focuses on countering violations and crimes related to migration legislation breaches.

Key functional areas of police activity include controlling foreigners' compliance with residence rules in Ukraine, detecting and stopping organized criminal groups' activities in illegal migration, conducting measures for forced return and expulsion of migration law violators.

Police functional interaction with the SMS is implemented through information exchange mechanisms, operational-investigative measures coordination, and joint control operations. Such functional coordination ensures a comprehensive approach to migration violations resolution.

The Ministry of Foreign Affairs of Ukraine implements the foreign policy component of migration policy through the consular network and diplomatic channels [4]. MFA functional specialization in the migration sphere encompasses visa policy, consular services, protection of Ukrainian citizens' rights abroad, and international legal support of migration policy.

A key MFA function is implementing primary migration control through the visa regime system. Consular establishments perform functions of visa applicants' document verification, trip purpose analysis, security risk assessment, constituting an important preventive migration control mechanism.

The MFA's functional role in protecting Ukrainian migrants' rights abroad includes consultative assistance, legal support, and conflict resolution assistance with employers or local authorities. The MFA's international legal function is implemented through participation in negotiations on migration

agreements, readmission agreements, and social protection of labor migrants.

The Ministry of Social Policy, Family and Unity of Ukraine, after the 2025 reorganization, consolidated functions of social protection for various migrant categories [6]. The ministry's functional specialization encompasses work with internally displaced persons, refugees, labor migrants, and Ukrainians abroad.

A key functional feature of the ministry's activity is an integrative approach to migrant social protection. Development and implementation of social support programs, professional adaptation, and psychological rehabilitation are carried out considering specific needs of different migrant categories while ensuring unified social protection standards.

Functional coordination with the State Employment Service allows ensuring a comprehensive approach to migrant employment, including professional training, retraining, and job search assistance. The function of coordinating humanitarian aid and international support for internally displaced persons gains particular importance.

The Ministry of Economy of Ukraine and Ministry of Finance with the subordinate State Customs Service perform specific functions of economic regulation of migration processes [7, 8]. The functional specialization of these bodies focuses on analyzing migration's economic impact, promoting foreigners' investment activity, and ensuring customs control.

The Ministry of Economy's functional role includes analyzing labor migration's impact on the labor market, developing strategies for using migration potential for economic development, and creating favorable conditions for foreign investors. Coordination with other agencies allows considering economic aspects in migration policy formation.

The State Customs Service ensures border control functions regarding verification of goods and currency crossing borders with migrants. Functional interaction between customs bodies and border service and migration bodies creates a comprehensive border control system.

The State Border Guard Service and Security Service of Ukraine ensure the security dimension of migration policy through implementing specific control and threat counteraction functions [9, 10]. The functional specialization of these services complements administrative functions of other bodies with preventive and counterintelligence measures.

The SBGS implements direct border control functions, including document verification, biometric identification, and border regime violation detection. The service's functional feature lies in combining control and humanitarian functions, particularly accepting applications for international protection.

The SSU performs counterintelligence support functions for migration processes, including analysis of potential national security threats through migration channels, countering the use of migration for intelligence-subversive activities, and participation in verification of persons seeking long-term residence in Ukraine.

The effectiveness of functional specialization significantly depends on coordination mechanisms' quality between various agencies. The existing coordination system includes formal and informal interaction mechanisms, regular meetings, information exchange, and joint activity planning. Formal coordination mechanisms include participation of various agencies' representatives in inter-agency commissions, working groups, and coordination councils. The Cabinet of Ministers of Ukraine serves as the highest coordination body, ensuring different agencies' position coordination in strategic migration decisions.

Information coordination is implemented through electronic document flow systems, shared databases, and integrated information systems. Digital coordination technologies development allows increasing interaction efficiency and reducing administrative costs for coordination procedures.

Analysis of system functioning practice reveals several problematic aspects of functional power distribution. Function duplication is observed in migration legislation compliance control spheres, where police and migration service powers partially overlap. Competence gaps appear when resolving complex issues requiring coordination of several agencies. This particularly concerns situations related to mass refugee influx, when simultaneous mobilization of various bodies' resources is necessary.

Coordination problems are related to insufficient information exchange efficiency between agencies, different approaches to normative requirements interpretation, and uncoordinated activity plans of different bodies. These problems particularly intensify in crisis situations requiring rapid response.

Comparison of the Ukrainian functional specialization model with EU countries' practice reveals both common features and specific characteristics. Most European countries also use a distributed responsibility model among various agencies with one ministry's coordinating role. The Ukrainian

model's specificity is the significant role of specialized security-oriented services, conditioned by the geopolitical situation and security challenges. European countries more often integrate security functions into civilian agencies' structures or ensure them through police structures.

EU experience demonstrates the importance of creating permanent coordination mechanisms, particularly specialized coordination centers or inter-agency secretariats. Such structures ensure operational coordination of various agencies' actions and maintain constant monitoring of functional distribution effectiveness.

Conclusions. The functional specialization of Ukraine's central executive bodies in state migration policy implementation is characterized by a complex architecture of power distribution among various agencies, each performing specific functions within a unified migration process management system.

The coordinating role of the Ministry of Internal Affairs ensures strategic unity of migration policy while maintaining operational autonomy of executive bodies. The State Migration Service of Ukraine, as the main operational body, effectively combines service and control functions, ensuring a comprehensive approach to migration issues resolution.

The foreign policy dimension of migration policy, implemented by the Ministry of Foreign Affairs, creates an important preventive migration control mechanism and ensures protection of Ukrainian citizens' rights abroad. The social component of migration policy, coordinated by the Ministry of Social Policy, Family and Unity, ensures an integrative approach to supporting various migrant categories.

The security dimension of migration policy, ensured by specialized services, creates necessary balance between openness to legal migration and protection of national interests. Economic regulation of migration processes through specialized ministries allows considering migration's economic aspects in state policy formation.

However, the functional specialization system requires improvement of coordination mechanisms, elimination of function duplication, and elimination of competence gaps among different bodies. Development of digital coordination technologies and creation of permanent inter-agency structures can significantly increase functional power distribution effectiveness.

Further improvement of functional specialization should consider European integration requirements, the need for adaptation to post-conflict conditions, and dynamic changes in migration challenges facing contemporary Ukraine.

REFERENCES:

1. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія, практика) [Енциклопедія] / за ред. Ю.І. Римаренка. К.: Довіра, 2008. 912 с.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» від 20 серпня 2014 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text>.
4. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 № 281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-п>.
5. Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
6. Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України. URL: <https://www.msp.gov.ua>.
7. Положення про Міністерство економіки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nras/247586618>.
8. Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nras/247549371>.
9. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>.
10. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

11. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3671-17>.
12. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.
13. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.

УДК 349.42:631.4(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.27>

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ

Добрянська Н.В.,
*кандидат юридичних наук, професор,
доцент кафедри державно-правових і гуманітарних наук
навчально-науковий гуманітарний інститут,
Таврійського Національного Університету
імені В.І. Вернадського
ORCID: 0000-0002-6319-0409*

Добрянська Н.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері охорони сільськогосподарських земель.

У статті комплексно розглядаються проблеми адміністративної відповідальності за порушення у сфері охорони сільськогосподарських земель, які є ключовим національним ресурсом. Актуальність обраної теми зумовлена значним зростанням кількості правопорушень, пов'язаних із неналежним використанням сільськогосподарських угідь, що створює пряму загрозу для екологічної безпеки та продовольчої стабільності держави. Постійні порушення режиму використання земель призводять до деградації ґрунтів, зниження їх родючості та, як наслідок, до втрати Україною свого аграрного потенціалу.

Дослідження базується на комплексному підході, що поєднує методи правового, екологічного, економічного та управлінського аналізу. Проведений аналіз включає вивчення чинного земельного та адміністративного законодавства України, аналіз правозастосовної практики та судових рішень, а також узагальнення статистичних даних щодо правопорушень у земельній сфері. Автор обґрунтовує думку про наявну недосконалість та фрагментарність поточної системи адміністративної відповідальності. Система вимагає адаптації до сучасних екологічних, економічних та соціальних викликів, зокрема в контексті глобальних змін клімату та вимог євроінтеграційного процесу. У роботі пропонується принципово новий підхід до класифікації правопорушень, що дозволяє більш глибоко і системно оцінювати суспільну небезпеку кожного виду порушень.

У межах дослідження було проведено ґрунтовне узагальнення та аналіз законодавчих норм, виявлено ключові правові колізії та прогалини, що ускладнюють ефективне застосування адміністративної відповідальності. Зокрема, ідентифіковано низку прогностичних ризиків, що можуть виникнути внаслідок імплементації європейського законодавства та невідповідності національних норм. Критично оцінено ефективність санкцій, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, та виявлено їхню недостатню суворість і превентивну дію. Існуючі штрафні санкції часто не відповідають реальному розміру завданої шкоди, що робить їх неефективними у боротьбі з масштабними порушеннями.

За результатами проведеного аналізу автором сформульовано низку обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення законодавства, які сприятимуть чіткому розмежуванню повноважень між різними контролюючими органами, що допоможе уникнути дублювання функцій та підвищить ефективність контролю.

Ключові слова: адміністративна відповідальність; земельні правовідносини; сільськогосподарські землі; охорона земель; порушення правил охорони земель.

Dobrianska N.V. Administrative liability for offenses in the field of agricultural land protection.

The article comprehensively examines the problems of administrative liability for violations in the field of protection of agricultural lands, which are a key national resource. The relevance of the chosen topic is due to the significant increase in the number of offenses related to the improper use of agricultural lands, which creates a direct threat to the ecological security and food stability of the state.

Constant violations of the land use regime lead to soil degradation, a decrease in their fertility and, as a result, to the loss of Ukraine's agrarian potential.

The study is based on a comprehensive approach that combines methods of legal, environmental, economic and managerial analysis. The analysis includes a study of the current land and administrative legislation of Ukraine, an analysis of law enforcement practice and court decisions, as well as a generalization of statistical data on offenses in the land sector. The author substantiates the opinion about the existing imperfection and fragmentation of the current system of administrative liability. The system requires adaptation to modern environmental, economic and social challenges, in particular in the context of global climate change and the requirements of the European integration process. The work proposes a fundamentally new approach to the classification of offenses, which allows for a more in-depth and systematic assessment of the social danger of each type of offense.

As part of the study, a thorough generalization and analysis of legislative norms was conducted, key legal conflicts and gaps were identified that complicate the effective application of administrative liability. In particular, a number of prognostic risks were identified that may arise as a result of the implementation of European legislation and the inconsistency of national norms. The effectiveness of the sanctions provided for by the Code of Ukraine on Administrative Offenses was critically assessed, and their insufficient severity and preventive effect were revealed. Existing penalties often do not correspond to the real amount of damage caused, which makes them ineffective in combating large-scale violations.

Based on the results of the analysis, the author formulated a number of substantiated proposals for improving the legislation, which a clear division of powers between different supervisory bodies, which will help avoid duplication of functions and increase the effectiveness of control.

Key words: administrative liability; land legal relations; agricultural lands; land protection; violation of land protection rules.

Постановка проблеми. У сучасних умовах трансформації аграрної політики та загострення екологічних проблем в Україні питання охорони сільськогосподарських земель набуває особливої актуальності. Земельні ресурси, зокрема рілля, є одним із ключових національних багатств, ефективне використання яких прямо впливає на економічну, продовольчу та екологічну безпеку держави. Водночас в умовах послабленого державного контролю та недостатньо ефективного механізму притягнення до юридичної відповідальності почастишали випадки порушень вимог щодо охорони земель, зниження родючості ґрунтів, самовільного використання земельних ділянок, їх забруднення або деградації.

На цьому тлі виникає потреба у поглибленому науковому аналізі інституту адміністративної відповідальності як одного з ключових інструментів державного реагування на земельні правопорушення. Адміністративні санкції повинні не лише виконувати каральну функцію, а й виступати ефективним превентивним засобом у системі охорони земельних ресурсів.

Метою дослідження є комплексне наукове осмислення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони сільськогосподарських земель, виявлення проблем чинного правового регулювання та обґрунтування пропозицій щодо його вдосконалення з урахуванням сучасних викликів у сфері землекористування.

Стан опрацювання проблематики. Деякі проблемні питання адміністративної відповідальності за порушення у сфері охорони земель досліджували такі науковці, як О.В. Артеменко, Л.В. Мелех, О.С. Руданецька, Т.І. Сухоребра, О. Швець та ін. Однак, попри наявність окремих наукових напрацювань, низка важливих аспектів залишається нерозкритою. Зокрема, потребує уточнення межа між адміністративними й іншими видами юридичної відповідальності у земельній сфері, а також критерії ефективності застосування адміністративних стягнень. Ця стаття присвячена саме дослідженню зазначених проблем із метою формування обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правового механізму охорони сільськогосподарських земель.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи особливості адміністративної відповідальності за порушення у сфері охорони сільськогосподарських земель, передусім, варто вказати на те, що правове регулювання у цій сфері характеризується комплексним підходом, поєднуючи норми земельного, адміністративного та екологічного законодавства.

Загальні засади правового регулювання охорони сільськогосподарських земель визначені, зокрема у Конституції України (ст.ст. 13, 14, 16), в якій урегульовано право власності на землю як

основний національний ресурс, закріплено її особливий статус як об'єкта права власності Українського народу, а також встановлює обов'язок держави щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги [1]; Земельному кодексу України (ЗК України), що є основним актом земельного законодавства, що визначає правовий режим земель, їх використання та охорону. Стаття 211 ЗК України встановлює, що земельні правопорушення тягнуть за собою цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність [2].

Окремо необхідно звернути увагу на положення Закону України «Про охорону земель», що визначає правові, економічні та соціальні основи охорони земель з метою забезпечення їх раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву та охорони довкілля [3].

До того ж, важливими для урегулювання адміністративної відповідальності за порушення у сфері охорони земель сільськогосподарського значення є положення ст. 2 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», у якому визначені основні завдання державного контролю: додержання земельного законодавства всіма суб'єктами, реалізація державної політики охорони та раціонального використання земель, запобігання та виявлення порушень, вжиття заходів щодо їх усунення, контроль за дотриманням нормативів, недопущення деградації земель, зниження родючості, забруднення [4]. Ці завдання мають як превентивну, так і карально-контрольну функцію. Вони стосуються не лише формального порушення норм, а й фактичного негативного впливу на землю як екосистему та виробничий ресурс

Інші нормативно-правові акти, зокрема постанови Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади, а також рішення органів місцевого самоврядування, що конкретизують положення законодавства у сфері охорони земель, також мають регулятивне значення та формують основу правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення у сфері охорони сільськогосподарських земель. Наприклад, такою є Інструкція з оформлення державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель матеріалів про адміністративні правопорушення, затверджена наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19.01.2017 № 6 та ухвалена на виконання ст. 244 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) та ст. 10 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [5].

Однак, основним актом, в якому визначають правові засади адміністративної відповідальності за земельні правопорушення, зокрема у сфері охорони сільськогосподарських земель є КУпАП [6].

Кодекс містить декілька видів правопорушень у досліджуваній сфері, а саме – псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель: передбачає відповідальність за псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх хімічними та радіоактивними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами (ст. 52); порушення правил використання земель, зокрема це може бути використання земель сільськогосподарського призначення не за цільовим призначенням (ст. 53); зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок з порушенням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту: безпосередньо спрямована на захист родючого шару ґрунту, що є ключовим для сільськогосподарського виробництва (ст. 53-3);

Стаття 53-4. Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель: передбачає відповідальність за протиправне вивезення, відчуження, привласнення ґрунтового покриву (ст. 53-4); порушення правил застосування, зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів: має пряме відношення до охорони сільськогосподарських земель, оскільки неправильне поводження з цими речовинами може призвести до забруднення ґрунту та зниження його родючості (ст. 83) та ін. [6].

У науковій літературі звертається увага на те, що саме адміністративні правопорушення є найбільш поширеним видом протиправної поведінки у земельній сфері, хоча серед науковців панує думка про те, що нині ресурсів адміністративного права є недостатньо для того, щоб регулювати досліджувану сферу, а також вчені доводять, що істотною прогалиною законодавства є відсутність серед положень КУпАП норми щодо застосування заходів адміністративної відповідальності за невиконання обов'язку розпочати процедуру консервації деградованих, малопродуктивних, техногенно забруднених земель [7, с. 353].

Що стосується визначення особливостей адміністративної відповідальності за порушення у сфері охорони земель сільськогосподарського значення, то, як справедливо зазначають деякі науковці, основною метою такої відповідальності є охорона і збереження належного стану навколишнього природного середовища та його складових; запобігання вчиненню нових правопорушень; відновлення порушеного стану природного середовища, відшкодування шкоди, заподіяної відповідним природним ресурсам чи об'єктам; виконання і додержання вимог екологічного законодавства всіма громадянами та юридичними особами незалежно від форм власності; виховання у людей екологічної культури; покарання правопорушника, шляхом обмеження його прав і свобод, покладення на нього додаткових обов'язків, настання негативних наслідків [8, с. 19].

Окрім того, специфікою цієї групи правопорушень є суб'єктний та об'єктний склади. Зокрема, суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути як фізичні особи (громадяни), так і посадові особи, а також суб'єкти підприємницької діяльності, які вчинили правопорушення у сфері охорони сільськогосподарських земель.

Об'єктом адміністративних правопорушень у сфері охорони сільськогосподарських земель є встановлений законодавством порядок раціонального використання та охорони сільськогосподарських земель, їх родючості, а також інших корисних властивостей ґрунтового покриву.

Як справедливо зазначається у науковій літературі, землі сільськогосподарського призначення характеризуються певними особливостями, що визначають їхню економічну та екологічну цінність, мають сталий кількісний вимір, їхні площі не можуть бути штучно збільшені, такі землі виконують унікальну і незамінну функцію основного засобу виробництва продукції рослинництва і тваринництва, дають прямий прибуток унаслідок їхнього використання [9, с. 138].

Адміністративна відповідальність за порушення у сфері охорони земель сільськогосподарського значення має також певні процесуальні особливості, зокрема протокол про адміністративне правопорушення є початковим етапом адміністративного провадження. Його складають уповноважені посадові особи, а розгляд справи про адміністративні правопорушення у сфері охорони сільськогосподарських земель розглядаються переважно органами Державної екологічної інспекції України, органами Держгеокадастру, а також судами. Доказування: у процесі доказування особливе значення мають матеріали перевірок, акти обстеження земельних ділянок, висновки експертиз щодо стану ґрунту, фото– та відеофіксація правопорушень [5; 6]. Окрім того, притягнення до адміністративної відповідальності не звільняє особу від обов'язку відшкодувати заподіяну шкоду, яка розраховується відповідно до Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок забруднення та/або псування земель.

У той же час, як вважають деякі вчені, основною прогалиною законодавства виступає той факт, що основною мірою покарання за правопорушення у сфері земельних відносин виступає грошове стягнення у вигляді штрафу, що, на думку вчених, в умовах сьогодення, коли розпочатий процес зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення є досить ліберальним видом адміністративного стягнення [10, с. 137].

Також Л.В. Мелех установлено низку розбіжностей між ЗК України і КУпАП, як у переліках порушень земельного законодавства, за що настає адміністративна відповідальність, так і у формулюванні самих складів правопорушень [11, с. 261].

Необхідно погодитися з цією точкою зору та, крім того, необхідно вказати на певну неузгодженість положень ст. 2 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [4] та КУпАП. Зокрема, склади адміністративних порушень земельного законодавства (ст.ст. 52, 53, 53-1 КУпАП) лише частково охоплюють завдання державної охорони сільськогосподарських земель. До того ж важливо звернути увагу на те, що КУпАП майже не має норм, які стимулюють до запобігання, а не лише реагування, а реалізація державної політики у сфері охорони земель не має відповідників у КУпАП як системних механізмів впливу. Відсутня також чітка диференціація відповідальності за шкоду залежно від виду землі, тобто, сільськогосподарське призначення не завжди прямо згадується як окремий об'єкт охорони.

Визначаючи недоліки правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення у сфері охорони земель сільськогосподарського призначення, слід зазначити, що правопорушення у сфері охорони сільськогосподарських земель часто мають комплексний характер, завдаючи шкоди не лише самому ґрунту, а й довкіллю в цілому (водним ресурсам, біорізноманіттю), а тому можуть виникати певні труднощі з доказуванням та визначенням дійсної шкоди, оскільки таке може вимагати спеціальних знань та технічних засобів.

Також важливо вказати, що ефективність правового регулювання залежить від скоординованої роботи різних державних органів (екологічних, земельних, правоохоронних), а також органів місцевого самоврядування.

Для підвищення ефективності адміністративної відповідальності у сфері земельних правопорушень деякі науковці, зокрема О. Швець, пропонує гармонізацію норм ЗК України та КУпАП; повернення до ЗК України виписки про обов'язкову розробку проєктів еколого-економічного обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь; уточнення складів адміністративних правопорушень у сфері земельного законодавства; диференціація розміру та виду стягнень залежно від тяжкості вчиненого правопорушення; проведення просвітницької роботи серед землевласників та землекористувачів щодо екологічно відповідального використання земель та відповідальності за порушення; перегляд структури та повноважень органів державного контролю за використанням та охороною земель; покращення процедур проведення перевірок та притягнення до відповідальності за земельні правопорушення [12, с. 138].

Погоджуючись у цілому з наведеними пропозиціями, можна також запропонувати такі способи удосконалення правового регулювання в досліджуваній сфері: уточнення положень КУпАП з урахуванням специфіки сільськогосподарських земель, а саме – запровадити нові кваліфіковані склади правопорушень, зокрема: за забруднення добривами, пестицидами; за систематичне порушення сівозмін, яке призводить до втрати родючості; за невиконання вимог до охоронних зон (водоохоронні смуги тощо). На обґрунтування також пропозиції слід вказати, що встановлення окремої групи складів адміністративних правопорушень, що стосуються виключно сільськогосподарських земель

Також важливо установити диференційовані штрафи з урахуванням площі землі, виду правопорушення та ступеня екологічної шкоди, закріпивши прогресивну шкалу санкцій, де розмір штрафу залежить від: площі порушеної земельної ділянки; виду правопорушення (забруднення, ерозія, перевипас тощо); наявності наслідків (втрати родючості, загибель біоти). Оскільки наразі більшість штрафів є фіксованими та занадто низькими, не створюючи стримувального ефекту, то запровадження прогресивної шкали дозволить справедливіше оцінювати шкоду та мотивувати дотримання аграрних норм.

Висновки. Проведене у цій статті дослідження показало, що адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері охорони сільськогосподарських земель в Україні є важливим інструментом державного управління, спрямованим на забезпечення сталого розвитку агропромислового комплексу, збереження екологічної рівноваги та захист національного надбання – родючих ґрунтів. Ефективність її застосування залежить від системності законодавчого регулювання, належної імплементації норм права, злагодженої роботи державних органів та правосвідомості суб'єктів земельних відносин. Подальше вдосконалення цього механізму має включати підвищення розмірів штрафів, посилення контролю, розширення переліку видів правопорушень з урахуванням нових викликів та технологій, а також посилення екологічної освіти та виховання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.07.2025).
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 25.07.2025).
3. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text> (дата звернення: 25.07.2025).
4. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#n28> (дата звернення: 25.07.2025).
5. Про затвердження Інструкції з оформлення державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19.01.2017 № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0173-17#Text> (дата звернення: 25.07.2025).

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#n313> (дата звернення: 25.07.2025).
7. Руданецька О.С., Бережницька Г.І. Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства: комплексний міжгалузевий підхід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 351–353.
8. Сухоребра Т.І. Концептуальні засади адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи. *Реферат дис. ... доктора юрид. наук*. Тернопіль, 2024. 37 с.
9. Харківський С.А. Адміністративна відповідальність за нераціональне використання земель. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2017. № 30. Т. 1. С. 136–138.
10. Артеменко О.В., Литвин Н.А. Окремі аспекти адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин. *Право. Людина. Довкілля*. 2020. Т. 11. № 2. С. 133–139.
11. Мелех Л.В. Юридична відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 8. С. 259–262.
12. Швець О. Адміністративна відповідальність у сфері захисту ерозійно небезпечних земель. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 4. С. 136–140.

УДК 342.56

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.28>

ІНФОРМАЦІЙНА ВЗАЄМОДІЯ ПІД ЧАС АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Дубовик О.В.,
аспірант Міжнародного економіко-гуманітарного університету
імені Степана Дем'янчука, адвокат
ORCID: 0009-0002-0249-4465

Дубовик О.В. Інформаційна взаємодія під час адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції.

Статтю присвячено комплексному аналізу інформаційної взаємодії як ключового елементу адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції. У межах дослідження розкрито зміст поняття інформаційної взаємодії, її цілі, напрями та форми реалізації у контексті цифрової трансформації судової влади. Наголошено, що ефективне інформаційне забезпечення діяльності судів неможливе без чітко структурованої взаємодії між усіма суб'єктами інформаційних правовідносин, як всередині судової системи, так і за її межами.

Інформаційну взаємодію під час адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції диференційовано на два типи. Перший тип взаємодії здійснюється з використанням відповідних інформаційних баз даних, які суб'єкти взаємодії поповнюють і користуються інтегрованою інформацією в міру необхідності. Другий тип інформаційної взаємодії в судах загальної юрисдикції здійснюється за допомогою видання суб'єктами взаємодії адміністративно-правових актів.

У статті акцентовано увагу на проблемах нормативного, технологічного та організаційного характеру, які перешкоджають ефективному впровадженню інформаційної взаємодії в діяльність судів загальної юрисдикції. До таких проблем віднесено відсутність уніфікованої цифрової інфраструктури, фрагментарність інформаційних ресурсів, розбіжності у програмно-технічному забезпеченні та недостатню регламентацію статусу суб'єктів інформаційної взаємодії. Особливої ваги набуває питання законодавчого закріплення статусу організатора взаємодії, визначення обсягу його повноважень та механізмів реалізації взаємодії в умовах адміністративно-правового регулювання.

Окремо проаналізовано перспективи використання штучного інтелекту в інформаційній діяльності судів, зокрема в частині автоматизації обробки великих обсягів даних, прогнозування судового навантаження, виявлення помилок у судових рішеннях та аналітичного супроводу процесу прийняття управлінських рішень. Запропоновано інтеграцію цифрових рішень у межах реалізації стратегічних державних ініціатив.

Зроблено висновок, що інформаційна взаємодія має стати невід'ємною складовою загальнодержавної політики цифровізації, а її ефективне правове та технічне забезпечення є критично важливим чинником підвищення якості правосуддя, прозорості судового процесу та довіри громадян до судової влади.

Ключові слова: інформаційна взаємодія, адміністративно-правове забезпечення, суди загальної юрисдикції, цифрова трансформація, інформаційна система, нормативне регулювання, судова влада, електронне правосуддя, штучний інтелект.

Dubovyk O.V. Information interaction during administrative and legal support of information activities of courts of general jurisdiction.

The article is devoted to a comprehensive analysis of information interaction as a key element of administrative and legal support of information activities of courts of general jurisdiction. The study reveals the meaning of the concept of information interaction, its goals, directions, and forms of

implementation in the context of the digital transformation of the judiciary. It is emphasized that effective information support for the activities of courts is impossible without clearly structured interaction between all subjects of information legal relations, both within the judicial system and beyond it.

Information interaction during the administrative and legal support of the information activities of courts of general jurisdiction is differentiated into two types. The first type of interaction is carried out using relevant information databases, which the subjects of interaction replenish and use integrated information as needed. The second type of information interaction in courts of general jurisdiction is carried out through the publication of administrative and legal acts by the subjects of interaction.

The article focuses on regulatory, technological, and organizational problems that hinder the effective implementation of information interaction in the activities of courts of general jurisdiction. These problems include the lack of a unified digital infrastructure, the fragmentation of information resources, discrepancies in software and hardware, and insufficient regulation of the status of subjects of information interaction. Of particular importance is the issue of legislatively establishing the status of the interaction organizer, defining the scope of its powers, and mechanisms for implementing interaction in the context of administrative and legal regulation.

The prospects for the use of artificial intelligence in the information activities of courts are analyzed separately, in particular in terms of automating the processing of large amounts of data, forecasting the judicial workload, identifying errors in court decisions, and providing analytical support for the management decision-making process. The integration of digital solutions within the framework of strategic state initiatives is proposed.

It is concluded that information interaction should become an integral part of the national digitalization policy, and its effective legal and technical support is a critically important factor in improving the quality of justice, the transparency of the judicial process, and public trust in the judiciary.

Key words: information interaction, administrative and legal support, courts of general jurisdiction, digital transformation, information system, regulatory control, judicial power, e-justice, artificial intelligence.

Постановка проблеми. Інформаційна взаємодія в процесі адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції є багатоаспектним і системним феноменом, що супроводжує весь цикл функціонування структурних підрозділів (відділів) судів загальної юрисдикції. Воно включає в себе процеси пошуку, збирання, обробки, накопичення, систематизації, оцінювання, зберігання, перерозподілу та використання інформації, що робить інформаційну взаємодію найважливішим елементом як управлінської, так і судової (процесуальної) діяльності судів. Інформація, що циркулює всередині судових установ, фактично є центральною сполучною ланкою, без якої неможливе досягнення цілей і виконання завдань, покладених на суди загальної юрисдикції чинним законодавством України. Таким робом, інформаційна взаємодія виступає обов'язковою умовою ефективного функціонування судових органів. Слід акцентувати увагу на тому, що створення дієвої системи інформаційної взаємодії є складним завданням, яке може бути реалізоване тільки шляхом створення сильних партнерських зв'язків на всіх рівнях, підтримання духу відкритого співробітництва, обміну передовими методами, результатами досліджень та інноваціями [1, с. 33].

Стан опрацювання проблематики. Аналіз наукових джерел свідчить, що питання взаємодії в органах судової влади є предметом широкого обговорення науковцями. Зокрема ці питання розглядалися в працях В. Бебика, В. Бойко, О. Волянської, О. Євтушенка, А. Коршуна, П. Каблук, П. Костенка, М. Лашкіної, О. Овчаренко, О. Овсяннікової, І. Підкуркової, М. Руденка, О. Сердюка, Н. Торхової та ін.

Мета статті полягає в комплексному аналізі інформаційної взаємодії під час адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції.

Виклад основного матеріалу. В основі інформаційної взаємодії судів загальної юрисдикції лежить обмін інформацією, який може реалізовуватися як безпосередньо (без посередників), так і через використання проміжних ланок у вигляді баз даних. У першому випадку ми маємо справу з класичною прямою інформаційною взаємодією, при якій обмін здійснюється безпосередньо між структурними підрозділами судів або між судами та зовнішніми учасниками (суб'єктами) інформаційного обміну. У другому випадку інформаційна взаємодія є опосередкованою, оскільки суб'єкти не вступають у безпосередній контакт, а отримують інформацію з накопичених інфор-

маційних масивів – електронних баз даних. У такому випадку взаємодія відбудеться лише тоді, коли суди звертаються до даних, попередньо розміщених іншими суб'єктами взаємодії в централізованих або локальних інформаційних системах та мережах (наприклад, в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі). Даний спосіб взаємодії дозволяє забезпечити більшу структурованість і системність інформаційних потоків, підвищити ефективність роботи судових органів, мінімізувати витрати часу на пошук, збирання, обробку, накопичення, систематизацію, оцінювання, зберігання, перерозподіл та використання інформації.

Суттєвою характеристикою інформаційної взаємодії в ході адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції є саме системний обмін інформацією, що має цінність для реалізації повноважень і завдань взаємодіючих суб'єктів. У цьому контексті ключове значення має якісна та своєчасна інформація, здатна забезпечити обґрунтованість і законність судових рішень, а також ефективну організацію діяльності судів.

Джерела інформації, залученої до інформаційної взаємодії, можуть бути як внутрішніми, так і зовнішніми по відношенню до судової системи України. Внутрішньосистемні джерела представлені переважно структурними підрозділами самих судів загальної юрисдикції (канцелярія, архіви, аналітичні та інформаційно-технічні відділи, секретаріати, судова адміністрація тощо). Ці підрозділи забезпечують всю сукупність інформаційних процесів, спрямованих на роботу з інформацією всередині судової установи, формують бази даних, здійснюють аналітичну підтримку судової діяльності тощо. До зовнішньосистемних джерел належать ті суб'єкти інформаційної взаємодії, які не входять до складу судової системи, але здійснюють обмін інформацією з судами. У першу чергу це органи виконавчої влади та правоохоронні органи. Також до них відносяться адвокати, адвокатські об'єднання, нотаріуси та інші учасники процесу, які надають судам інформацію, необхідну для належного здійснення правосуддя.

Інформаційна взаємодія під час адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції є складним і багаторівневим процесом, неможливим без взаємного усвідомлення суб'єктами взаємодії сутності вирішуваних питань, а також наявності згоди щодо предмета спільних зусиль, використовуваних процедур і очікуваних результатів співпраці. Слід особливо підкреслити, що саме взаєморозуміння, узгодженість позицій і довіра між учасниками інформаційного обміну є фундаментальними передумовами досягнення позитивних і стійких результатів взаємодії.

Саме поняття «взаємодія» тісно пов'язане з поняттям «структура» і виступає в якості потужного інтеграційного фактора, що об'єднує окремі елементи судової системи і зовнішніх суб'єктів в єдину і функціонально організовану цілісність. У ході такої взаємодії проявляється ефект синергізму, коли спільні дії безлічі суб'єктів призводять до якісно нового результату, що значно перевищує можливості кожного з них окремо. Іншими словами, об'єднання зусиль декількох суб'єктів або якісна трансформація відносин між підрозділами призводить до формування нової структури або вдосконалення існуючих механізмів, здатних набагато ефективніше вирішувати покладені на них завдання.

Необхідність взаємодії, як правило, виникає тоді, коли окремий суб'єкт або структурний підрозділ самостійно не може забезпечити досягнення поставлених цілей через брак власних ресурсів, інформації або компетенцій. Стосовно адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції, така взаємодія передбачає взаємний обмін інформацією, спрямованою на заповнення інформаційного дефіциту, що виник у процесі належного здійснення судами загальної юрисдикції своїх повноважень. В результаті такого інформаційного обміну судові інстанції отримують можливість оперативно заповнювати інформаційні прогалини, забезпечуючи тим самим необхідні умови для повноцінного і якісного відправлення правосуддя. Крім заповнення нестачі інформації, інформаційна взаємодія також сприяє підвищенню узгодженості дій між різними підрозділами та установами, зміцненню міжструктурних зв'язків, формуванню єдиного правового та організаційного простору. Ефективність взаємодії істотно залежить від наявності чітких адміністративно-правових механізмів, що регламентують порядок обміну інформацією, правил її захисту та використання, а також вимог до технічних і програмних засобів інформаційного забезпечення. Відповідно, ключовими факторами успіху стають узгодженість правового регулювання, наявність єдиних стандартів і процедур, і, нарешті, готовність суб'єктів взаємодії дотримуватися спільно розроблених правил і протоколів.

Залежно від характеру поставлених завдань, кількості та складу учасників, рівня та спрямованості взаємодії можна виділити такі її види, як зовнішня та внутрішня, горизонтальна та вер-

тикальна, постійна та тимчасова тощо. Що стосується форм, то в профільній літературі до них відносять: взаємне інформування, спільне планування заходів, проведення спільних дій, обмін силами і засобами, надання взаємної допомоги, обмін досвідом роботи та іншими ресурсами. Аналіз показує, що взаємодія загалом сприймається як організована і узгоджена спільна діяльність декількох суб'єктів, спрямована на досягнення єдиної мети. Однак стосовно адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції інформаційна взаємодія набуває особливого значення і специфіки. Разом з тим інформаційна взаємодія, безсумнівно, зберігає риси і закономірності будь-якої спільної діяльності, оскільки передбачає узгодження цілей і завдань, використання єдиних стандартів і процедур, наявність довіри між суб'єктами і взаєморозуміння щодо змісту взаємодії.

Варто особливо відзначити, що інформаційна взаємодія під час адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції має свою специфіку і відіграє досить важливу роль в організації діяльності судових інстанцій. Застосування тих чи інших форм взаємодії обумовлено специфікою суб'єктів, залучених до інформаційного процесу, наявністю у них необхідних сил і засобів, технічних та організаційних ресурсів, а також характером і масштабом завдань, що стоять перед ними. У зв'язку з цим абсолютно виправданим є твердження про те, що інформаційна взаємодія під час адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції повинна бути спрямована на досягнення комплексних цілей, серед яких особливо виділяється: всебічне зміцнення законності й правопорядку; запобігання злочинам та іншим правопорушенням; охорона від будь-яких посягань закріплених у Конституції України основних засад суспільного ладу, його політичної та економічної систем, соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, проголошених і гарантованих Конституцією та законами України, прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань; виховання громадян у дусі точного й неухильного виконання Конституції та законів України, додержання дисципліни праці, чесного ставлення до державного і громадського обов'язку, поваги до прав, честі й гідності громадян; виправлення й перевиховання осіб, які порушили закон [2, с. 337]. У контексті інформаційної взаємодії судів загальної юрисдикції саме обмін актуальною, перевіреною та структурованою інформацією забезпечує можливість своєчасно та якісно приймати судові (процесуальні) та управлінські рішення, уникати помилок, адекватно реагувати на виклики та загрози, що постають перед судовою системою. Водночас форми такої взаємодії варіюються від простого обміну інформацією до спільного створення інтегрованих баз даних та аналітичних комплексів із застосуванням технологій штучного інтелекту. Подібна комплексна та інтелектуально насичена взаємодія сприяє зростанню ефективності судової системи, її відкритості, прозорості, доступності та суспільної довіри.

Інформаційну взаємодію під час адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції слід диференціювати на два типи. Перший тип взаємодії здійснюється з використанням відповідних інформаційних баз даних, які суб'єкти взаємодії поповнюють і користуються інтегрованою інформацією в міру необхідності. Другий тип інформаційної взаємодії в судах загальної юрисдикції здійснюється за допомогою видання суб'єктами взаємодії адміністративно-правових актів. Прикладом реалізації першого типу інформаційної взаємодії є функціонування централізованих баз даних, що забезпечують постійний і регульований обмін інформацією між різними суб'єктами взаємодії. Зокрема, в межах Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи акумулюється і структурується інформація, отримана в ході процесуальної, організаційної та аналітичної діяльності судів загальної юрисдикції. Доступ до цієї системи мають судді, співробітники апарату суду, учасники судових процесів, а також окремі державні органи, що дозволяє їм оперативно отримувати відомості, необхідні для прийняття обґрунтованих управлінських і процесуальних рішень. Так, у відповідних інформаційних масивах містяться дані:

- про призначені та розглянуті судові провадження;
- про рух матеріалів у межах адміністративного, кримінального та цивільного судочинства;
- про сторони провадження, їх статус та процесуальні дії;
- про прийняті рішення та судові акти;
- про інші ключові параметри роботи судів.

Інформаційні системи також містять відомості, що стосуються організації роботи судів загальної юрисдикції, кадрового складу, завантаженості суддів, статистичних показників діяльності судів загальної юрисдикції тощо. Ці дані не тільки забезпечують можливість прозорого управління судовою системою України, але й використовуються з метою внутрішнього контролю, аналізу ефективності судової діяльності.

Поповнення та функціонування централізованих баз даних регламентується відповідними правовими актами, зокрема Законом України «Про судоустрій і статус суддів», процесуальними кодексами та підзаконними актами, що визначають порядок функціонування ЄСІТС, ведення обліку судових справ, надання процесуальних документів в електронній формі тощо. У судовій системі регламентація інформаційної взаємодії охоплює як обов'язкове формування централізованих інформаційних баз даних, так і ситуації, коли подібні бази не створюються, а взаємодія здійснюється іншими способами. Адміністративно-правове забезпечення в цьому контексті визначає правовий режим функціонування інформаційних ресурсів, встановлює вимоги до технічного оснащення судів, регламентує різні аспекти пошуку, збирання, обробки, накопичення, систематизації, оцінювання, зберігання, перерозподілу та використання інформації, що використовується в судовій діяльності. Наприклад, окремі напрямки інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції, зокрема ведення електронного обліку процесуальних документів, забезпечення доступу до електронних матеріалів проваджень тощо, допускають автоматизацію з використанням сертифікованих інформаційно-комунікаційних технологій. Однак повноцінна реалізація такого підходу можлива тільки за наявності відповідного технічного оснащення, надійних засобів архівування, захисту інформації та контролю доступу.

Наразі в системі судів загальної юрисдикції спостерігається істотна неоднорідність у рівні технічної та організаційної готовності до використання автоматизованих інформаційних систем. Одні судові інстанції (Верховний Суд, апеляційні суди) мають сучасну цифрову інфраструктуру, налагоджені канали інформаційного обміну, кваліфікованим персоналом і повним доступом до електронних реєстрів, тоді як інші (місцеві суди) змушені працювати в умовах обмежених технічних і кадрових ресурсів, що значно ускладнює повноцінне впровадження цифрових рішень для оптимізації управлінських та судових процесів.

Сформована диспропорція призводить до фрагментарного і несистемного використання централізованих інформаційних систем в рамках першого типу інформаційної взаємодії. Реалізація адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів в таких умовах не дозволяє досягти належного рівня прозорості, оперативності та узгодженості в роботі органів судової влади. У результаті складається ситуація, при якій різні судові інстанції функціонують в умовах нерівного доступу до єдиних інформаційних ресурсів, що, зі свого боку, негативно позначається на ефективності правосуддя, ускладнює взаємодію між учасниками процесу і знижує загальний рівень довіри до судової системи. Загалом на сьогодні існує об'єктивна необхідність у системній і планомірній роботі, спрямованій на уніфікацію і стандартизацію організаційних умов, за яких інформаційна взаємодія може здійснюватися повноцінно і безперешкодно в усіх судах загальної юрисдикції, незалежно від місця суду в системі судоустрою чи його територіального розташування. Тільки при дотриманні цих умов можна говорити про комплексну реалізацію першого типу інформаційної взаємодії як фундаменту цифрової трансформації судової влади.

Інформаційна взаємодія відіграє надзвичайно важливу роль в організації адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції, оскільки від ефективності та якості цієї взаємодії безпосередньо залежить досягнення цілей правосуддя. Значення інформаційної взаємодії проявляється відразу в декількох ключових аспектах.

По-перше, правильно організована інформаційна діяльність дозволяє здійснювати прогнозування можливих правових та організаційних наслідків у сфері інформаційної взаємодії. Завдяки наявності постійного і системного обміну інформацією між структурними підрозділами судів і зовнішніми суб'єктами взаємодії, з'являється можливість завчасно виявляти потенційні ризики і проблемні аспекти інформаційного забезпечення, оперативно усувати недоліки, запобігати можливим збоям у роботі судової системи.

По-друге, інформаційна взаємодія набуває обов'язкового характеру в силу імперативності та нормативної визначеності адміністративно-правових актів, які регламентують порядок і процедури інформаційного обміну. Саме наявність чітких адміністративно-правових регламентів і норм забезпечує не тільки однаковість підходів до організації інформаційної діяльності, а й встанов-

лює юридичну відповідальність суб'єктів за недотримання встановлених вимог, що дисциплінує учасників інформаційної взаємодії та гарантує її стабільність і передбачуваність.

По-третє, важливим результатом інформаційної взаємодії є постійне і системне поповнення інформаційних баз даних, призначених для виконання управлінської та процесуальної діяльності. Предметність і регулярність такого поповнення забезпечує високий ступінь точності, актуальності та повноти інформації. Це, зі свого боку, створює основу для застосування спеціалізованих інформаційно-аналітичних програмних продуктів, які дозволяють на якісно новому рівні здійснювати аналіз одержуваної інформації. Сучасні програмні комплекси на основі інтелектуального аналізу великих масивів інформації дають можливість оперативно оцінювати факти, виявляти закономірності, прогнозувати зміни в судовому навантаженні, своєчасно виявляти недоліки в судовій практиці, як в окремих випадках, так і в їх сукупності.

Однак зазначені переваги та результати інформаційної взаємодії в судах загальної юрисдикції можуть бути досягнуті виключно за умови видання (прийняття) відповідних адміністративно-правових актів, які встановлюватимуть обов'язкові правила, регламенти та вимоги до порядку інформаційного обміну, доступу до баз даних, захисту інформації тощо. Таким робом, адміністративно-правове регулювання стає невід'ємною умовою організації інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції, що дозволяє максимально використовувати весь потенціал сучасних інформаційних технологій для підвищення ефективності судової діяльності.

Раніше ми зазначили, що другий тип інформаційної взаємодії в судах загальної юрисдикції здійснюється за допомогою видання відповідних адміністративно-правових актів. У профільній літературі справедливо відзначається, що такі акти є результатом узгодженої нормотворчої діяльності декількох органів державної влади, до компетенції яких входять різні, але взаємопов'язані аспекти регулювання одного і того ж сегмента суспільних відносин. Спільний акт не передбачає наявності у органів загальної компетенції, проте він дозволяє забезпечити цілісне і узгоджене правове регулювання в тих сферах, де реалізація публічних функцій вимагає координації зусиль між різними суб'єктами.

У контексті інформаційної взаємодії судів загальної юрисдикції це особливо актуально. Ефективне функціонування таких систем, як Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система, вимагає постійної синхронізації норм і процедур між судами, Міністерством юстиції України, Державною судовою адміністрацією України, а також іншими органами, які мають доступ до судових інформаційних систем або взаємодіють з ними. У цих умовах саме спільні правові акти можуть служити інструментом узгодження технічних стандартів, порядку інформаційного обміну, алгоритмів взаємодії, статусу користувачів систем, а також механізмів контролю та відповідальності. Видання подібних актів дозволяє усунути фрагментарність у правовому регулюванні, забезпечити юридичну визначеність усіх сторін інформаційної взаємодії та запобігти конфліктам між органами в частині реалізації їх інформаційних повноважень. Якщо ж адміністративно-правове регулювання буде здійснюватися розрізнено і без належного врахування зовнішньоорганізаційного характеру взаємодії, це може призвести до правових прогалин, зниження ефективності роботи судів загальної юрисдикції.

Необхідно відзначити, що створення ЄСІТС є визначальним напрямом інформатизації всієї судової системи України. Саме в межах розгортання цієї системи продовжують формуватися ключові інфраструктурні компоненти цифрового середовища правосуддя, впроваджуються базові технічні стандарти, організаційно-технологічні регламенти, а також порядок інформаційного обміну між судами, учасниками процесу та іншими органами державної влади. Таким чином, ЄСІТС залишається на сьогодні платформою на основі якої здійснюється комплексна інформаційна діяльність судів загальної юрисдикції. Однак модулі «Електронний суд» та «Електронний кабінет», які забезпечують комунікацію учасників процесів та їх представників із судом через електронний кабінет, все ще є дуже недосконалими та не орієнтованими на споживача. Так, користувачі програми скаржаться на незручний дизайн, численні «баги» (постійні проблеми з входом у кабінет, «зникнення» справ із кабінету, відсутність важливої інформації щодо відправлених документів чи статусу справи з незрозумілих причин). Численні технічні проблеми та збої виникають і під час проведення відеоконференцій. Програма орієнтована на правників, а не на пересічних людей. Наприклад, «Електронний кабінет» містить понад 3 тис. шаблонів документів, але розібратися в тому, який саме шаблон вибрати і як його заповнити, може лише фахівець у галузі права. Україна не створювала спеціальних правил для онлайн-судочинства; наш процес лишається складним і

орієнтованим на юристів. Сторона, яка самостійно вирішує взяти участь у такому процесі без адвоката (офлайн чи онлайн), заздалегідь опиняється у програвшій ситуації. «Електронний кабінет» для судді взагалі є суто інформаційним. Можна подивитися дистанційно матеріали справ, де суддя є доповідачем або членом колегії, але суддя не може завантажити документ через свій електронний кабінет та підписати його ЕЦП, а також відправити документ сторонам. Це можна зробити лише на робочому місці, адже судді продовжують працювати у своїх морально та технічно застарілих локальних системах діловодства, які не є частиною ЄСІТС, і лише отримують та відправляють документи через електронний суд (який інтегрований із програмами діловодства) [3]. Ба більше, аналіз чинного законодавства показує, що незважаючи на фундаментальне значення ЄСІТС, її правове регулювання залишається недостатньо чітким, що створює значні правові прогалини в адміністративно-правовому забезпеченні інформаційної взаємодії, знижує прозорість і юридичну визначеність при доступі до даних, а також обмежує можливості цифрового трансформаційного розвитку судової влади. ЄСІТС за своєю суттю об'єднує в собі ознаки як інформаційної системи, так і інформаційно-телекомунікаційної мережі. За відсутності чітко сформульованих і деталізованих правових норм, які б охоплювали всі складові елементи інформаційної системи – від автоматизованих робочих місць працівників суду до захищених каналів зв'язку та аналітичних інструментів – повноцінне впровадження інформаційної взаємодії під час адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції буде істотно ускладнене та здійснюватиметься фрагментарно.

Однією з ключових умов ефективної організації інформаційної взаємодії в системі адміністративно-правового забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції є чіткий розподіл ролей і повноважень між суб'єктами взаємодії. У зв'язку з цим обґрунтованим видається введення в нормативно-правове поле спеціального інституту – «організатора взаємодії», тобто суб'єкта, наділеного додатковими координаційними повноваженнями по відношенню до інших учасників інформаційного обміну. Такі повноваження набувають актуальності виключно в умовах, коли взаємодія необхідна для запобігання негативним наслідкам або усунення правових і організаційних прогалин, тобто при виникненні обставин, що спонукають суб'єктів до активного інформаційного обміну.

Призначення організатора взаємодії має відбуватися не довільно, а на основі прямого закріплення в правових актах, що регулюють відносини у сфері інформаційної взаємодії, а також у статусних правових документах, що визначають місце і функції відповідного суб'єкта в системі державної влади. Така правова конструкція дозволить перетворити інформаційну взаємодію з декларативної норми в обов'язкову, виконувану адміністративно-правову модель. Для цього норми адміністративного права, що регулюють взаємодію, повинні бути чіткими і змістовно насиченими. Вони повинні принаймні:

- визначати суб'єктів взаємодії, їх правовий статус і повноваження;
- встановлювати предмет (об'єкт) взаємодії, тобто ту сферу або групу завдань, з приводу яких відбувається інформаційний обмін;
- регламентувати порядок, процедури та алгоритми взаємодії;
- встановлювати конкретні форми інформаційної взаємодії (прямий обмін, доступ до баз даних, спільні звіти тощо);
- визначати механізми обміну інформацією про стан об'єкта взаємодії;
- встановлювати терміни та періодичність спільних заходів;
- розмежовувати компетенції, вказавши межі повноважень кожного учасника тощо.

Одним з ключових напрямків розвитку інформаційної взаємодії під час адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції є створення інфраструктури єдиного інформаційного простору, здатного забезпечити як внутрішню взаємодію в межах судової системи, так і зовнішню – із органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, правоохоронними органами тощо. Такий простір повинен базуватися на принципах сумісності інформаційних систем, уніфікації технічних протоколів і відкритого, але регламентованого доступу до масивів даних. Формування єдиного інформаційного простору вимагає об'єднання існуючих розрізнених інформаційних масивів, їх системної інтеграції та логічної структуризації. Такий підхід дозволить забезпечити безперервний доступ до інформації, необхідної для реалізації управлінської та судової (процесуальної) діяльності судів, і одночасно створить умови для взаємного інформаційного забезпечення всіх суб'єктів взаємодії. Доступ до інформації повинен бути

диференційованим і заснованим на статусі суб'єкта – тільки за такої умови можливе дотримання балансу між відкритістю правосуддя і захистом конфіденційних даних.

Однак повноцінний і життєздатний єдиний інформаційний простір не може виникати стихійно або мимовільно. Його створення повинно мати цілеспрямований, стратегічно вивірений характер, ґрунтуватися на пріоритетах розвитку судової влади в Україні, враховувати напрями судової реформи, цифрової трансформації публічного управління, а також виклики сучасного інформаційного середовища. У зв'язку з цим неминучими виглядають подальша централізація інформаційного простору та диджиталізація українського правосуддя в якості довгострокової національної політики.

Проведений аналіз процесу інформаційної взаємодії судів загальної юрисдикції дозволяє констатувати наявність ряду системних проблем, серед яких особливо актуальним залишається завдання інтеграції розрізнених інформаційних систем і баз даних. На практиці в межах єдиної судової системи продовжують функціонувати інформаційні ресурси, створені на різних технологічних платформах, що використовують несумісні програмні продукти та апаратно-програмні комплекси. Такий стан справ істотно ускладнює реалізацію повноцінного інформаційного обміну між судами загальної юрисдикції, послаблює внутрішньоорганізаційну взаємодію, дестабілізує інформаційні потоки та знижує ефективність судового адміністрування. До того ж вона є джерелом великої кількості інформаційних ризиків [4]. Для усунення цієї різноманітності інформаційних рішень потрібно прийняття цілеспрямованих адміністративно-правових актів, спрямованих на уніфікацію інформаційного простору судових органів. Такі правові акти повинні забезпечити перехід до єдиних програмних стандартів, регламентувати принципи сумісності інформаційних систем, визначити критерії інформаційної безпеки та встановити обов'язкові технічні параметри для функціонування та обміну даними між різними ланками судової системи України. Праворегуючий вплив повинен бути орієнтований на системне усунення технологічної фрагментації та створення єдиного цифрового середовища правосуддя.

Особливого значення набуває розвиток зовнішньоорганізаційної інформаційної взаємодії, яка передбачає обмін даними між судами загальної юрисдикції та зовнішніми суб'єктами. У цьому контексті адміністративно-правове забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції має вибудовуватися у тісному взаємозв'язку з державними стратегіями цифрового розвитку: Стратегією цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 року, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.12.2024 р. № 1351-р [5], Концепцією розвитку електронного урядування в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р [6] та іншими стратегічними документами, які визначають цифрову трансформацію державного управління в контексті концепції «Good Governance». Наведені документи закладають вектор розвитку інформаційно-комунікаційних технологій і формують інституційні передумови для цифровізації судів загальної юрисдикції. У зв'язку з цим адміністративно-правова система, що регулює інформаційну діяльність судів, повинна адаптуватися до зазначених тенденцій та інтегрувати принципи цифрового управління у сферу правосуддя. Ця обставина передбачає не тільки модернізацію IT-інфраструктури, а й перехід до нових форм організаційної діяльності – таких, як запровадження повноцінного електронного судочинства (онлайн-суду), що має забезпечити доступність, оперативність та прозорість судочинства в умовах подальшого розвитку цифрового суспільства в Україні [7].

Процес формування стійкої системи адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції нерозривно пов'язаний з організацією як внутрішньоорганізаційної, так і зовнішньоорганізаційної інформаційної взаємодії. Ефективне виконання судовими органами своїх функцій в умовах цифрової трансформації неможливе без чітко вибудованої системи обміну даними між внутрішніми структурними підрозділами судів, а також між судами та іншими органами державної влади – включаючи органи виконавчої влади та правоохоронні органи. У цих умовах ключове значення набуває не тільки правове, а й організаційно-технологічне забезпечення процесів інформаційного обміну. Необхідним кроком є інтеграція всіх розрізнених компонентів інформаційного простору судів в єдину, взаємопов'язану систему, здатну забезпечити циркуляцію релевантних даних в режимі реального часу. Одним із пріоритетних напрямків залишається подальше централізоване розміщення ключових інформаційних ресурсів в межах єдиної електронної платформи (зокрема, ЄСІТС), що дозволить не тільки впорядкувати та оптимізувати пошук, збирання, обробку, накопичення, систематизацію, оцінювання, зберігання,

перерозподіл та використання інформації, а й створити ефективну архітектуру інформаційного простору судової системи.

На рівні зовнішньоорганізаційної інформаційної взаємодії найважливішим напрямком розвитку стає поступова інтеграція судових органів в єдину систему електронного державного управління – з можливістю обміну даними в автоматизованому режимі, а також реалізацією окремих функцій через цифрові сервіси. Подібні перетворення вимагають як нормативного супроводу, так і технічної підготовки. Водночас варто акцентувати увагу, що основна проблема низького технічного оснащення стосується місцевих органів державної влади. Якщо на місцевому рівні будуть як і раніше працювати тільки з паперовими документами, то втрачається весь сенс інтеграції судів загальної юрисдикції в єдину систему електронного державного управління.

Що стосується внутрішньоорганізаційної інформаційної взаємодії, то забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції має ґрунтуватися на принципах комплексності, інтелектуальної інтеграції та оперативності. Сучасна інформаційна система повинна забезпечувати не тільки базові інформаційні процеси, а й просунуті, засновані на використанні штучного інтелекту. Вважаємо, що використання штучного інтелекту сприятиме підвищенню ефективності інформаційної взаємодії в системі судів загальної юрисдикції, а також оптимізації адміністративно-правового забезпечення їх діяльності. Впровадження ШІ-технологій дозволить автоматизувати рутинні процеси обробки судової інформації, прискорити документообіг, підвищити точність аналізу великих масивів даних і спростити доступ до судових рішень, як для учасників процесу, так і для органів суддівського адміністрування. Ба більше, застосування алгоритмів машинного навчання може сприяти розробці аналітичних моделей прогнозування процесуального навантаження на суди, виявлення типових помилок у судових рішеннях, а також покращенню внутрішнього управління в межах судової системи. Стрімке впровадження штучного інтелекту в суди ставить перед державою та правничою спільнотою важливе завдання: розробити чіткі правила гри. Потрібне правове регулювання, яке визначить рамки використання ШІ, аби гарантувати дотримання прав громадян і основоположних принципів правосуддя. Необхідно класифікувати завдання, дозволені для автоматизації. Можна законом або підзаконними актами закріпити, що рішення про винуватість чи визначення покарання не може ухвалювати автономно ШІ – обов'язкова участь живого судді. Натомість допоміжні функції (аналіз доказів, підготовка проекту рішення, рекомендації щодо міри запобіжного заходу) можуть виконувати програми за умов контролю. Такий підхід відповідає принципу, який уже обговорюється у світі: «людина має залишатися в центрі» при використанні ШІ у сфері правосуддя [8]. Подальший розвиток внутрішньоорганізаційної інформаційної взаємодії в судах загальної юрисдикції повинен відбуватися з урахуванням балансу між технологічним прогресом і правовою визначеністю. Впровадження ШІ-технологій вимагає не тільки технічної модернізації, а й формування нового адміністративно-правового режиму, який забезпечуватиме як ефективність, так і відповідальність у сфері використання штучного інтелекту в судовій діяльності.

Висновки. Підводячи підсумок усьому вищевикладеному, слід зазначити, що інформаційна взаємодія є не лише умовою стабільного функціонування судової системи, але й важливим чинником її модернізації в умовах цифрової трансформації публічного управління та правосуддя. Ефективна організація інформаційної взаємодії в межах адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції створює підґрунтя для забезпечення відкритості, доступності, оперативності та аналітичної спроможності судочинства, що, зі свого боку, сприяє підвищенню рівня довіри громадян до судової влади.

Інформаційна взаємодія, реалізована на основі чітких адміністративно-правових механізмів, виступає не лише техніко-організаційним інструментом, але й повноцінним механізмом реалізації державної правової політики у сфері охорони прав і свобод громадян, зміцнення законності, правопорядку та правової державності. Вона повинна бути інтегрована в загальну стратегію цифровізації, узгоджена з національними програмами розвитку інформаційного суспільства загалом, так і електронного урядування зокрема.

Для ефективної реалізації інформаційної взаємодії під час адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності судів загальної юрисдикції необхідно формування стійких і нормативно врегульованих адміністративно-правових режимів як внутрішньоорганізаційного, так і зовнішньоорганізаційного інформаційного забезпечення. Такі режими повинні включати комплекс правових, організаційних, технічних, технологічних, програмних та інших гарантій, спрямо-

ваних на забезпечення стабільного та безпечного функціонування інформаційної інфраструктури судів. Особливого значення набуває впровадження в систему інформаційного забезпечення судів сучасних цифрових і комунікаційних технологій, адаптованих до потреб судів загальної юрисдикції та інших державних органів у контексті виконання покладених на них завдань і функцій. Тільки при дотриманні цих умов можливе створення по-справжньому ефективного, інтегрованого та прозорого механізму інформаційної взаємодії, що відповідає принципам демократичного судочинства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дяковський О.С. Основні засади та принципи протидії дезінформації. *Юридичний вісник*, 2024. № 4. С. 30–36.
2. Соломонюк О.Я. Правосуддя як інструмент правового виховання. *Матеріали науково-теоретичної конференції «Актуальні питання правового та патріотичного виховання здобувачів вищої освіти ЗВО зі специфічними умовами навчання в умовах воєнного стану» (Київ, 19 травня 2022 року)*. К., 2022. С. 337–340.
3. Кібенко О. Майбутнє онлайн-судів в Україні: оцифровування наявних процесів чи цифрова трансформація правосуддя? URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1397565/> (дата звернення: 02.08.2025).
4. Ковалів М.В., Литвин Н.А., Подоляка А.М., Шопіна І.М. Інформаційна безпека взаємодії суб'єктів демократичного цивільного контролю за діяльністю Міністерства оборони України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки», 2022. № 12 (58). С. 34–39.
5. Стратегія цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.12.2024 р. № 1351-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1351-2024-%D1%80#Text> (дата звернення: 02.08.2025).
6. Концепція розвитку електронного урядування в Україні, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 02.08.2025).
7. Литвин Н.А., Ярош А.О. Особливості надання доказів у електронному судочинстві. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки», 2024. № 3. С. 11–16.
8. Гнатенко О. Штучний інтелект у правосудді: ефективність, ризики та неминучість. URL: <https://pravda.com.ua/power/shtuchniy-intelekt-u-pravosuddi-efektivnist-riziki-ta-neminuchist-805414/> (дата звернення: 02.08.2025).

УДК 342.9 : 347.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.29>

ЮРИДИЧНІ ОСОБИ У СКЛАДІ ТОВАРИСТВА ЧЕРВОНОГО ХРЕСТА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Зима О.Т.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0003-4937-871X
e-mail: zima_ot2@ukr.net*

Зима О.Т. Юридичні особи в складі Товариства Червоного Хреста України: проблеми та шляхи розв'язання.

Товариство Червоного Хреста України є однією із самих потужних громадських організацій в Україні. Законодавець прямо закріпив за нею статус всеукраїнської, добровільної та гуманітарної. У той час, як дотримання двох останніх ознак не потребує виконання конкретних вимог, то для статусу «всеукраїнська» такі вимоги передбачені. Згідно ст. 19 Закону України «Про громадські об'єднання», для набуття статусу всеукраїнського громадське об'єднання повинно: (а) мати відокремлені підрозділи у більшості адміністративно-територіальних одиниць України; (б) підтвердити їх наявність в межах реєстраційного провадження. Зазвичай під відокремленими підрозділами мають на увазі структурні складові юридичної особи (філії та представництва), однак згаданий Закон передбачив можливість існування структурних підрозділів громадського об'єднання зі статусом юридичної особи. Товариство Червоного Хреста України використало цю можливість і його обласні та частина районних осередків нині мають статус юридичних осіб. Одночасно вони розглядаються як складові (відокремлені підрозділи) Товариства. Теоретично це можливо, однак аналіз приписів Цивільного Кодексу України, законів «Про Товариство Червоного Хреста України» та «Про громадські об'єднання», Статуту Товариства Червоного Хреста України дозволив виявити цілу низку колізій щодо правового статусу таких юридичних осіб. Встановлено, що вони не відповідають усім ознакам юридичної особи. Зокрема вони позбавлені організаційної єдності, мають дещо обмежену правосуб'єктність. Також не відповідає вимогам законодавства назва таких юридичних осіб. Самим простим способом розв'язання цих колізій є відмова від надання статусу юридичних осіб структурним підрозділам громадської організації. У випадку відмови від її використання кількість протиріч можна істотно зменшити шляхом реформування системи органів управління обласних та районних організацій Товариства Червоного Хреста України зі статусом юридичних осіб. Також доцільно провести чітку межу між місцевими осередками та територіальними відокремленими підрозділами Товариства Червоного Хреста України.

Ключові слова: Товариство Червоного Хреста України, юридична особа, відокремлений підрозділ, громадська організація, найменування.

Zyma O.T. Legal entities as a part of the Ukrainian Red Cross Society: problems and ways of solution.

The Ukrainian Red Cross Society is one of the most powerful public organizations in Ukraine. The legislator has directly assigned the status of all-Ukrainian, voluntary and humanitarian. While compliance with the last two signs does not require the fulfillment of specific requirements, such requirements are provided for the status of «all-Ukrainian». Thus, Article 19 of the Law of Ukraine «On Public Associations» determines that in order to obtain the status of an all-Ukrainian public association, a public association must: (a) have separate subdivisions in most administrative-territorial units of Ukraine; (b) confirm their existence within the framework of registration proceedings. Usually, separate

subdivisions mean the structural components of a legal entity (branches and representative offices), but the above-mentioned Law provided for the possibility of the existence of structural subdivisions of a public association with the status of a legal entity. The Ukrainian Red Cross Society has used this opportunity and its regional and some district branches have the status of legal entities, and they are components (separate subdivisions) of the Society. Theoretically, this is possible, but the analysis of the provisions of the Civil Code of Ukraine, the laws «On the Ukrainian Red Cross Society» and «On Public Associations» and the Charter of the Ukrainian Red Cross Society made it possible to identify a number of conflicts regarding the legal status of such legal entities. It has been established that they do not meet all the characteristics of a legal entity recognized by civil law. In particular, they are devoid of organizational unity and have somewhat limited legal personality. Also, the name of such legal entities, etc., does not meet the requirements of the law. The easiest way to resolve these conflicts is to refuse to grant the status of legal entities to structural subdivisions of a public organization. In case of refusal to use it, the number of contradictions can be significantly reduced by reforming the system of governing bodies of regional and district organizations of the Ukrainian Red Cross Society with the status of legal entities. It is also advisable to draw a clear line between local branches and territorial separate units of the Ukrainian Red Cross Society.

Key words: Ukrainian Red Cross Society, legal entity, separate subdivision, public organization, name.

Постановка проблеми. Товариство Червоного Хреста України (надалі ТЧХУ) є юридичною особою приватного права. Проблеми його утворення потребують детального дослідження і будуть висвітлені в окремій статті. Тут ми побіжно зазначимо, що за радянських часів на теренах СРСР існувала єдина організація Червоного Хреста (надалі СТЧХЧП СРСР). Розпад Радянського Союзу й утворення незалежної Української Держави призвів до схожих процесів в СТЧХЧП СРСР. Це зумовлено низкою причин, однією з яких був принцип єдності, закріплений в Статуті Міжнародного Руху Червоного Хреста та Червоного Півмісяця (надалі МРЧХЧП). Він коротко відображається максимою «одна держава – одна організація» [1]. Тобто, хоча СТЧХЧП СРСР і не вважався державною установою, однак розпад держави привів до його автоматичного розпаду (поділу). ТЧХУ з моменту свого створення позиціонувало себе як організацію незалежну від держави. Воно було зареєстроване 10 жовтня 1991 р., а 28 жовтня 1992 року його статус був підтверджений, шляхом видання спеціального Указу Президента [2]. Через рік ТЧХУ було визнано Міжнародним Комітетом Червоного Хреста і стало повноправним членом МРЧХЧП.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Товариство Червоного Хреста України», ТЧХУ є всеукраїнською добровільною громадською гуманітарною організацією. Стаття 10 цього ж закону уточнює, що ТЧХУ належить до числа громадських організацій, створеною у формі юридичної особи [3]. Однак слід зважати, що відповідно до вимог уже згаданого Статуту МРЧХЧП, від організації-учасника вимагається не всеукраїнський статус, в розумінні Закону України «Про громадські об'єднання» [4], а діяльність на всій території держави, яку представляє організація. Саме тому п. 7.1. Статут ТЧХУ визначає, що воно «за своєю структурою відповідає адміністративно-територіальній ознаці та поділу» [5] і наводить перелік організацій, що утворені в адміністративно-територіальних одиницях України, перерахованих у ч. 2 ст. 133 Конституції України [6]. Також у п. 7.1. та 7.2. згаданого Статуту вказано, що зазначені обласні організації входять до складу ТЧХУ та складаються з місцевих організацій. При чому обласні та місцеві організації які набули статус юридичних осіб, станом на 1.01.2013 року, його зберігають, а усі інші – мають статус відокремлених підрозділів, при чому мова йде про філії або представництва ближчих за ієрархією юридичних осіб. Очевидно, що згадана дата пов'язана з набранням чинності Закону України «Про громадські об'єднання» (1 січня 2013 року). Стаття 10 цього Закону визначає, що громадська організація може утворювати відокремлені підрозділи, які не мають статусу юридичної особи, крім винятків встановлених самим Законом «Про громадські об'єднання». Виняток один – у п. 8 Прикінцевих та перехідних положень зазначається, що місцеві осередки всеукраїнських (міжнародних) громадських організацій, які були юридичними особами станом на 1.01.2013 р., можуть зберегти цей статус, у випадку якщо вищий орган громадської організації, осередком якої вони є, прийме відповідне рішення. ТЧХУ використало цю можливість і зберегло статус юридичних осіб за низкою своїх осередків як на обласному, так і на районному рівні.

Стан опрацювання проблематики. Впродовж тривалого проміжку часу питання діяльності Червоного Хреста в Україні не викликали особливого інтересу у вітчизняних вчених. Однак інтенсивне зростання ролі ТЧХУ в громадянському суспільстві так у взаємодії з публічною адміністрацією призвело до змін. Нині можна виокремити три основних напрямки досліджень. Перший це вивчення історії Червонохрестного Руху. Тут особливої уваги заслуговує монографія С. Кармалюка та В. Ореховського [7], однак є і низка спеціалізованих статей О. Даниленка [8], В. Журби та інших. Другий – проблеми взаємодії ТЧХУ та публічної адміністрації. Тут особливої уваги заслуговує низка праць М. Доценка, які ґрунтуються на широкому використанні нових емпіричних даних [9], [10]. Щодо третього, суто юридичного, напрямку то в ньому можна виокремити дві складові. Одна з них складається з робіт дотичних до гуманітарного права. Самою об'ємною з них є монографія В. Лисика [11]. Інша включає статті А. Капустіна, В. Поповчука та інших вчених, що досліджують питання захисту емблеми Червоного Хреста. Тема нашої статті стоїть осторонь і не охоплюється жодним з вказаних напрямків наукового пошуку.

Мета дослідження: визначити, наскільки правомірним є перебування у складі ТЧХУ інших юридичних осіб з теоретичної точки зору, до яких правових колізій може призвести така ситуація і яким чином ці правові колізії можуть бути вирішені.

Викладення основного матеріалу. Для того, щоб визначитись із питанням чи може ТЧХУ мати у своєму складі іншу юридичну особу ми спершу поглянемо на цю проблему у понятійному аспекті. Основний підхід до поняття та ознак юридичної особи в цивільному праві сформувався у вітчизняній науці та набули закріплення в Цивільному кодексу України 2004 року (надалі ЦКУ) [12]. Останнім часом науковці досліджують окремі види юридичних осіб, елементи їх правового статусу тощо. Багато уваги приділяється розмежуванню юридичних осіб приватного та публічного права. Разом з тим, до поняття та ознак юридичної особи відносяться як до категорій більш-менш ustalених. Основними ознаками юридичної особи зазвичай визнають: (а) організаційну єдність; (б) визнання державою (в) відокремлене майно; (г) здатність виступати в цивільному обороті від свого імені; (д) здатність самостійно нести відповідальність (див, наприклад, [13, с. 142–143], [14, с. 35] тощо). Іноді виникають наукові дискусії щодо окремих ознак юридичної особи. Так, наприклад, В.А. Кройтор піднімає питання стосовно того, чи слід розглядати як істотну ознаку юридичної особи здатність виступати позивачем та відповідачем в суді [15], а О. Яворська ставила під сумнів організаційну єдність як окрему ознаку [16, с. 293]. Однак у своїй роботі ми не будемо занурюватись у такі дискусії, а спиратимемось на саму розповсюджену позицію. Ми спробуємо встановити, наскільки обласна організація Товариства Червоного Хреста України (надалі «Організація») відповідає ознакам типової юридичної особи.

Організаційна єдність. На нашу думку, під організаційною єдністю слід розуміти структурну цілісність, поєднання певних елементів, яке дає можливість організувати роботу юридичної особи та провести межу між нею та іншими суб'єктами цивільного права. Щодо першої складової то можна припустити її наявність. Це зумовлено тим, що Положення про обласну організацію Товариства Червоного Хреста України, затверджене Постановою Правління ТЧХУ (надалі «Типове положення») в розділах з 9 по 12 визначає структуру Організації, систему органів управління, їх повноваження та порядок формування. На додачу в Типовому положенні визначено статус членів ТЧХУ в Організації та волонтерів і працівників Організації [17]. Однак більш ретельний аналіз тексту вказує на наявність багатьох каналів впливу органів ТЧХУ на Організацію. За ними закріплено права, а іноді й покладено обов'язок, втручатись у роботу Організації. До їх числа можна віднести: (а) право Президії Правління ТЧХУ відсторонити Голову Організації від виконання обов'язків; (б) право Правління ТЧХУ скликати позачергове засідання Правління Організації; (в) право Президента ТЧХУ призначити виконувач обов'язки Голови Організації; (г) право Президента ТЧХУ достроково припинити повноваження дійсного члена Правління Організації; (д) право Президента ТЧХУ призначити позачергову перевірку ревізійної комісії; (е) тощо. Реалізація цих прав призводить до порушення організаційної єдності в роботі Організації, власне її спроможність діяти самостійно порушено, самостійність її органів управління обмежено. Цілком можливою є ситуація коли зовнішні рішення органів ТЧХУ не будуть спрямовані на реалізацію прав та задоволення інтересів Організації. Щодо другої складової, то Організація, як цілісний суб'єкт, відмежована низкою чинників від інших суб'єктів цивільного права. За винятком одного. І в Статуті ТЧХУ і в Типовому положенні зазначається, що Організація входить до складу ТЧХУ і є його невід'ємною частиною. Одним зі способів фіксації такої невід'ємності є згадані вище кана-

ли для зовнішнього управління. Як наслідок бачимо розмивання межі між ТЧХУ та Організацією. Наведене ставить під сумнів відповідність Організації першій ознаці юридичної особи.

Визнання державою. Під визнанням державою маємо на увазі державну реєстрацію юридичної особи в межах адміністративного провадження врегульованого законами «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» та «Про адміністративну процедуру». Закон «Про громадські об'єднання» ставить додаткову вимогу. За загальним правилом до складу громадського об'єднання не можуть входити інші громадські об'єднання. Однак у випадку коли місцевий осередок громадського об'єднання був зареєстрований та набув статусу юридичної особи до 1 січня 2013 року то він може зберегти такий статус. Нині усі 27 Організацій обласного рівня є юридичними особами, які були утворені чи реорганізовані та належним чином зареєстровані у другій половині 1996 та в 1997 роках. При чому до положень про Організації регулярно вносять зміни та доповнення, які належним чином реєструються. Тобто другу ознаку юридичної особи Організацією дотримана. Принагідно зазначимо, що статус юридичної особи притаманний і низці осередків ТЧХУ міського та районного рівня.

Відокремлене майно. Ця ознака юридичної особи в нашому випадку є самою очевидною та беззаперечною. Окрема глава Типового положення регулює питання стосовно майна та коштів Організації. У ній прямо зазначається, що Організація може мати у власності кошти, рухоме та нерухоме майно, необхідне для здійснення її статутної діяльності. Разом з тим в Типовому положенні встановлено певні обмеження щодо використання майна. По-перше, заборонено розподіляти доходи між членами товариства. По-друге, передбачено що окремі господарські операції потребують спеціального погодження. Так, наприклад, абз. 2 п. 15.7 Типового положення каже що укладення угод стосовно відчуження майна Організації потребує затвердження рішенням правління ТЧХУ.

Найменування. Під найменуванням мається на увазі присвоєння юридичній особі індивідуалізованої назви, яка з одного боку дозволяє ідентифікувати її поміж інших суб'єктів, а з іншого – є позначення, під яким вона має вступати у правові відносини. У нашому випадку ТЧХУ затвердило типове найменування для Організацій. Воно складається з чотирьох елементів: (а) маркеру сфери дії; (б) маркеру адміністративно територіальної одиниці; (в) маркеру організаційно-правової форми; (г) зазначення приналежності до ТЧХУ (наприклад (а) Харківська (б) обласна (в) організація (г) Товариства Червоного Хреста України). Попри певну схожість найменувань Організацій вони забезпечують можливість їх однозначної ідентифікації. Крім того, такі найменування вказують і на належність організацій до Міжнародного Червонохресного Руху. Тобто третя ознака юридичної особи Організацією дотримана. Хоча є одне зауваження. Найменування Організації відповідає вимогам ст. 90 ЦКУ, однак порушує вимоги ч. 2 ст. 10 Закону «Про громадські об'єднання». Цей припис вимагає конкретизувати в назві організаційно-правову форму юридичної особи. З огляду на неї наведена назва мала б звучати так: «Харківська обласна громадська організація Товариства Червоного Хреста України». Звільнення від необхідності вказувати у найменуванні точну інформацію про організаційно-правову форму Закон «Про Товариство Червоного Хреста України» передбачив тільки для ТЧХУ. Тобто Організації притаманна третя ознака з незначним зауваженням.

Щодо *здатності самостійно нести відповідальність*, то жодних перешкод для цього не виявлено. У переважній більшості випадків Організація несе відповідальність на загальних засадах. Однак виникає наступне питання: чи може ТЧХУ заподіяти шкоду своїй складовій – Організації й навпаки та яким чином вони будуть нести відповідальність у цьому випадку одна перед одною? Наявність відокремленого майна створює передумови для такої відповідальності, а організаційні зв'язки між ТЧХУ та організацією ставлять її можливість під сумнів. Тобто, п'ята ознака юридичної особи Організацією дотримана з зауваженням.

Таким чином, Обласна організація Товариства Червоного Хреста України зі статусом юридичної особи чітко відповідає двом ознакам юридичної особи (відокремлене майно; визнання державою), двом відповідає із зауваженням (найменування; здатність самостійно нести відповідальність), а одній (організаційна єдність) не відповідає повною мірою (відповідає частково).

Тепер звернемось до формально-юридичного аналізу можливості існування Організації в складі ТЧХУ. Саме ТЧХУ й Організації є громадськими організаціями, які діють на підставі Законів України «Про Товариства Червоного Хреста України» та «Про громадські об'єднання». Стаття 13 та п. 8 та п. 9 Прикінцевих та перехідних положень останнього визначають, що місцеві осередки Всеукраїнських громадських об'єднань, як набули статус юридичних осіб до 1 січня 2013 р. можуть

його зберегти. Хоча Організація і не відповідає усім вимогам які встановлені для юридичної особи приватного права ЦКУ, однак норми відображені в останньому зі згаданих законів є спеціальними та більш новими, по відношенню до норм ЦКУ і при їх конкуренції слід застосовувати саме приписи Закону. Тобто можна говорити про Організації як про специфічний підвид юридичних осіб. Однак поряд з цим слід зважати на низку юридичних колізій, які виникають у межах самого Закону «Про громадські об'єднання» у випадку застосування його приписів щодо Організацій.

По-перше, у ч. 1 ст. 10 згаданого Закону вказано, що громадські об'єднання можуть утворювати відокремлені структурні підрозділи. Відповідно ці підрозділи можуть мати статус юридичних осіб. Однак наші Організації були утворені відповідно до закону «Про об'єднання громадян» [18] який діяв на той час (1996-1997 роки). Як громадські організації вони були засновані конкретними фізичними особами, шляхом проведення установчих зборів та оформлення відповідного протоколу. Постає питання: чи можуть бути відокремленими підрозділами ТЧХУ юридичні особи утворені іншими суб'єктами?

По-друге, обласні організації ТЧХУ мають статус громадських. Відповідно, до її складу мають входити учасники (члени) – фізичні особи, які досягли 18 річного віку (див. ст.ст. 1, 8 та 11 Закону «Про об'єднання громадян»). Існування громадських організацій без фіксованого членства, як це припускалось за часів дії Закону «Про об'єднання громадян», зараз не передбачене. Однак і статут ТЧХУ і Типове положення визначають, що членство в ТЧХУ є єдиним. Організації мають певні повноваження у царині набуття та втрати членства, а члени ТЧХУ здійснюють свою діяльність через Організації, однак складається ситуація коли Організації, в їх теперішньому стані, порушують одну з вимог законодавства – не мають фіксованого членства.

По-третє, при відсутності фіксованого членства система органів управління в Організації базується на категорії квазічленства. Вищим органом Організації, який обирає інші органи, є звітно-виборна конференція. Вона складається з делегатів якими можуть бути члени ТЧХУ, що територіально здійснюють свою діяльність в Організації, її місцевих організаціях і філіях. Тобто, реальне управління юридичною особою здійснює орган сформований з членів іншої юридичної особи.

По-четверте, законодавчо врегульовано наслідки ліквідації Організації як юридичної особи. Про це йдеться в п. 8 Прикінцевих та перехідних положень та в Типовому положенні: ліквідація проводиться на загальних засадах, а правонаступником майна, активів та пасивів є ТЧХУ. Разом з тим залишається незрозумілим до яких юридичних наслідків для Організацій призведе ліквідація ТЧХУ. Ліквідація однієї юридичної особи не може розглядатись як автоматична підстава для ліквідації іншої, особливо якщо зважати на ту обставину, що перша не була ні засновником, ні власником, ні членом другої.

З нашої точки зору, частину цих колізій можна виправити відмовившись від використання інституту квазічленства. Якщо обласна організація є відокремленим підрозділом ТЧХК, то управління нею має здійснюватися на тих саме засадах, що й іншими відокремленими підрозділами. Її Голова має призначатись ТЧХУ та виступати в ролі вищого керівного органу обласної організації. Не слід імітувати залучення до управління Організацією квазічленів. Щодо Звітно-виборної конференції, то її слід розглядати не як керівний орган, а як захід, спрямований на забезпечення проведення З'їзду ТЧХУ, як підготовку до роботи вищого керівного органу ТЧХУ. Обов'язок проведення такого заходу можна покласти на Організацію, однак його керівний вплив на її роботу має бути обмежений повноваженнями рекомендаційного характеру (наприклад обласна звітно-виборної конференції може рекомендувати ТЧХУ осіб (не менше двох) для призначення на посаду Голови обласної організації).

Існування в Організації іще двох «прокладкових» органів (Правління та Президії Правління) взагалі не має жодних логічних пояснень. По суті ми маємо справу із збереженням советських традицій в публічному адмініструванні. Слід чітко розмежувати обласний осередок ТЧХУ та обласну організацію. Перший є об'єднанням членів ТЧХУ в межах області. Його учасники можуть подавати пропозиції, ставити питання, надавати підтримку, вимагати інформацію, проводити зібрання тощо. Однак вони не можуть розпоряджатись майном чи грошми організації, приймати чи звільняти працівників, ухвалювати управлінські рішення тощо. Цим займається керівництво обласної організації, призначене, підзвітне та підконтрольне ТЧХУ. Разом з тим одним з основних обов'язків Організації загалом та її керівника зокрема має бути забезпечення умов для роботи осередку.

Реформа системи органів управління Організацій дозволить не лише розв'язати три із чотирьох перерахованих колізій, а й підвищити рівень ефективності управління як Організацією зокрема, так і ТЧХУ загалом.

Висновки. Нині до складу ТЧХУ входять відокремлені підрозділи утворені в формі юридичних осіб (переважно обласні організації ТЧХУ). Це нетипово для вітчизняного цивільного права і такі суб'єкти не відповідають усім ознакам, притаманним юридичній особі. Так, зокрема їх організаційна єдність істотно порушена, а проблема відповідальності Організації перед ТЧХУ залишається невирішеною. Однак, Закон України «Про громадські об'єднання» легалізував існування таких юридичних осіб. Разом з тим, застосування низки норм цього Закону породжує колізії, пов'язані з особливостями функціонування Організацій. Більшість з них можна розв'язати спростивши систему органів управління та провівши чітку межу між обласною (іноді й районною) організацією ТЧХУ, як юридичною особою та обласним (районним) осередком ТЧХУ, як місцевою єдністю його членів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Статут Міжнародного Руху Червоного Хреста та Червоного Півмісяця № 991 001 від 08.11.1996 р. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/158167___158167.
2. Про Товариство Червоного Хреста України: Указ Президента України № 548/92 від 28.10.1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548/92#Text>.
3. Про Товариство Червоного Хреста України: Закону України № 330/IV від 28.11.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/330-15#Text>.
4. Про громадські об'єднання: Закону України № 4572/VI від 22.03.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>.
5. Статут Товариства Червоного Хреста України. URL: <https://redcross.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82-2021-%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf>.
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
7. Кармалюк С., Ореховський В. Історія Товариства Червоного Хреста України. Книга І. Діяльність організацій Товариства Червоного Хреста в Україні до 1921 р.: кол. монографія / С. Кармалюк, В. Ореховський. Чернівці: Технодрук, 2023. 252 с.
8. Даниленко О., Даниленко С., Міжнародні контакти Українського Товариства Червоного Хреста (1920-і рр.). *Вісник гуманітарних наук*. №7. 2025. URL: <https://h-visnyk.com.ua/index.php/home/article/view/92>.
9. Доценко М.І. Генеза функцій Національних товариств в контексті взаємодії з державою. Прикладні аспекти сучасних міждисциплінарних досліджень : матер. II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 24 листопада 2023 р.). Вінниця: ДонНУ імені Василя Стуса. 2023.
10. Доценко М.І. Товариство Червоного Хреста України як допоміжна гуманітарна організація для держави. *Політичне життя*. № 2. 2024. С. 92-106.
11. Лисик В. Правовий Статус Міжнародного комітету Червоного Хреста у міжнародному праві: Монографія/ Лисик В.М.— Одеса: Фенікс, 2012. — 208 с.
12. Цивільному кодексу України: № 435/IV від 16.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
13. Цивільне право: підруч.: у 2 т. / В.І. Борисова (кер. авт. кол.), Л.М. Баранова, Т.І. Бегова та ін.; за ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. Харків: Право, 2011. Т. 1. 656 с.
14. Цивільне право України: підруч. / Є.О. Харитонов, Н.О. Саніахметова. Київ: Істина, 2003. 776 с.
15. Кройтон О. Здатність юридичної особи бути позивачем та відповідачем в суді як істотна ознака юридичної особи. *Юридичний науковий електронний журнал* № 3. 2024. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2024/35.pdf.
16. Яворська О. Поняття і сутність юридичної особи в сучасних умовах. *Вісник Львівського університету*. Серія: Юридична. 2001. Вип. 36. С. 301–305.
17. Про обласну організацію Товариства Червоного Хреста України: Положення затверджене Постановою ПП ТЧХУ від 24.12.2021 р. URL: <https://redcross.kh.ua/data/documents/polozhennya-pro-oblasnu-organizaciyu-tovaristva-chervonogo-xresta-ukrani-postanova-prezid-2-1-vd-24.12.2021.pdf>.
18. Про об'єднання громадян: Закону України № 2460/XII від 16.06.1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2460-12#o70>.

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.30>

ЗАХИСТ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВ ОСОБИ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Калюжний Д.,
*здобувач вищої освіти третього (наукового) рівня
Національного аерокосмічного університету
«Харківський авіаційний інститут»
ORCID: 0009-0006-1709-8405/print
e-mail: dmitriykoluznyj555@gmail.com*

Калюжний Д. Захист інформаційних прав особи в умовах цифровізації правоохоронної діяльності: теоретико-правовий аспект.

Стаття присвячена комплексному дослідженню правових аспектів захисту інформаційних прав особи в умовах цифровізації правоохоронної діяльності. Акцентовано, що активне впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у роботу органів правопорядку значно підвищує ефективність виконання завдань з підтримання правопорядку та безпеки, однак водночас формує нові виклики для реалізації конституційного права на приватність та належного захисту персональних даних. Проаналізовано положення Конституції України, Закону України «Про захист персональних даних», а також міжнародно-правові акти – Конвенцію Ради Європи 108+ та Загальний регламент ЄС про захист даних (GDPR), що визначають стандарти та гарантії у сфері обробки конфіденційної інформації. Окремо розглянуто колізії та прогалини чинного законодавства, серед яких – відсутність чітко врегульованих процедур доступу до персональних даних, недостатня незалежність механізмів контролю за їх обробкою та низький рівень цифрової компетентності окремих категорій працівників правоохоронних органів.

У роботі приділено увагу проблемі забезпечення балансу між потребами національної безпеки та дотриманням прав і свобод людини. Детально розкрито застосування принципів законності, пропорційності та прозорості при зборі, зберіганні, передачі й використанні персональних даних у правоохоронній сфері.

На основі проведеного аналізу сформульовано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання, зокрема: запровадження детальніших процедур доступу до даних, використання сучасних технологій криптографічного захисту, посилення інституційного та громадського контролю, а також систематичного підвищення кваліфікації правоохоронців у сфері цифрової безпеки.

Отримані результати можуть бути використані для подальших наукових досліджень, розробки проектів нормативно-правових актів та вдосконалення практичної діяльності органів правопорядку з урахуванням вимог захисту прав людини у цифровому середовищі.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, інформаційно-комунікаційні технології, інформаційні права, інформаційна безпека, інформаційні права, захист персональних даних, правоохоронні органи, правове регулювання.

Kaliuzhnyi D. Protection of individual information rights in the context of digitalisation of law enforcement: theoretical and legal aspects.

The article is devoted to a comprehensive study of the legal aspects of protecting individuals' information rights in the context of the digitalization of law enforcement activities. It emphasizes that the active implementation of information and communication technologies in the work of law enforcement agencies significantly increases the effectiveness of maintaining public order and security; however, it simultaneously creates new challenges for the realization of the constitutional right to privacy and the proper protection of personal data. The analysis covers the provisions of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Personal Data Protection," as well as international legal instruments – the Council

of Europe Convention 108+ and the EU General Data Protection Regulation (GDPR), which set out standards and guarantees in the field of confidential information processing. Particular attention is given to conflicts and gaps in the current legislation, including the absence of clearly regulated procedures for access to personal data, insufficient independence of mechanisms controlling data processing, and the low level of digital competence among certain categories of law enforcement personnel.

The study also addresses the issue of balancing national security needs with respect for human rights and freedoms. It elaborates on the application of the principles of legality, proportionality, and transparency in the collection, storage, transfer, and use of personal data in the law enforcement sector.

Based on the analysis, the article formulates proposals for improving legal regulation, including: introducing more detailed procedures for data access, applying modern cryptographic protection technologies, strengthening institutional and public oversight, and systematically enhancing the digital security competencies of law enforcement officers.

The findings may be used for further academic research, the development of draft legislative acts, and the improvement of law enforcement practices in compliance with human rights protection requirements in the digital environment.

Key words: law enforcement, information and communication technologies, information rights, information security, information rights, personal data protection, law enforcement agencies, legal regulation.

Постановка проблеми. В сучасних умовах цифрової трансформації державного управління та правоохоронної системи проблема захисту інформаційних прав особи набуває особливої актуальності. Правоохоронні органи дедалі активніше використовують інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) для реалізації своїх функцій: збору доказів, здійснення моніторингу, аналізу поведінкових даних, контролю за переміщенням осіб тощо. Ці процеси безпосередньо пов'язані з обробкою великого масиву персональних даних громадян, що створює ризики порушення їхніх основоположних прав і свобод, зокрема – права на приватність, захист персональної інформації та свободу вираження поглядів.

Недостатня прозорість цифрових механізмів, відсутність належного контролю за їх використанням, а також фрагментарне правове регулювання вказують на потребу доктринального осмислення меж допустимого втручання держави в інформаційний простір особи. У цьому контексті важливо визначити теоретико-правову природу інформаційних прав, засади їх реалізації та захисту у взаємодії з правоохоронною системою, яка в умовах цифровізації отримує значний обсяг владних повноважень щодо доступу до приватної інформації.

Правоохоронна діяльність за своєю суттю передбачає втручання в особисте життя людини, однак таке втручання має здійснюватися з дотриманням чітко встановлених меж. Порушення інформаційних прав – особливо у контексті збору, обробки та зберігання персональних даних – створює ризики надмірного державного контролю, порушення права на приватність, обмеження свободи вираження поглядів і пересування.

Сучасне українське законодавство лише частково враховує особливості цифрового виміру правоохоронної діяльності. Нерідко норми носять декларативний характер, не мають належного механізму реалізації та залишають простір для зловживань. У зв'язку з цим виникає потреба у комплексному науковому аналізі правового забезпечення інформаційних прав громадян у діяльності правоохоронних органів, з урахуванням стрімкого розвитку ІКТ, широкого використання їх у правоохоронній діяльності та міжнародних стандартів захисту персональних даних.

Стан опрацювання. Проблематика інформаційних прав у загальному вигляді розглядається у працях українських і зарубіжних науковців, зокрема з позицій права на інформацію, права на захист персональних даних, інформаційної безпеки, цифрової етики тощо. Серед вітчизняних дослідників варто виокремити праці: В. Цимбалюка та В. Шемчук – щодо конституційно-правових гарантій інформаційної безпеки особи; С. Гуцу та П. Дуравкін – у сфері цифрових прав людини в умовах трансформації інформаційного суспільства; Т. Попович, Я. Худолей, Н. Загребельна – щодо проблем правового регулювання захисту персональних даних; Ю. Тимошенко та В. Василенко про юридичні аспекти використання ІКТ у правоохоронній діяльності.

На міжнародному рівні особливого значення набули дослідження, присвячені реалізації стандартів GDPR [8], Конвенції 108+ [5], а також практиці Європейського суду з прав людини щодо права на приватне життя (зокрема рішення у справах *Zakharov v. Russia*, *S. and Marper v. UK*, *Big Brother Watch v. UK*) [11-14].

Водночас, у вітчизняному науковому просторі ще недостатньо розробленою залишається системна оцінка:

- співвідношення потреби у безпеці та захисту персональних даних у правоохоронній сфері;
- меж допустимого втручання держави в інформаційні права громадян;
- процесуальні норми законного використання технологій при роботі з інформацією і даними;
- процедурних гарантій при роботі з персональними даними.

Це й обумовлює актуальність запропонованого дослідження.

Метою дослідження є формулювання теоретико-правових основ захисту інформаційних прав особи в умовах цифровізації правоохоронної діяльності, виявлення правових ризиків, аналіз механізмів гарантування інформаційної безпеки громадян, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавства у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. У контексті цифровізації суспільства, питання забезпечення інформаційних прав громадян набуває особливої актуальності. Інформаційні права є складовою частиною фундаментальних прав і свобод людини, гарантованих як національним, так і міжнародним правом, і набувають нових змістовних аспектів у зв'язку з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) та використанням їх у правоохоронній діяльності.

Поняття «інформаційні права» охоплює низку юридичних гарантій, що забезпечують особі право вільно отримувати, зберігати, поширювати та захищати інформацію. В українському законодавстві ключові положення щодо інформаційних прав закріплено у Конституції України (ст. 32, 34), Законі України «Про інформацію» [3], Законі України «Про захист персональних даних» [2] та інших нормативно-правових актах. Так, відповідно до статті 32 Конституції України, не допускається втручання в особисте і сімейне життя особи, крім випадків, передбачених законом [7]. Також гарантується судовий захист права кожного на невтручання в його особисте життя, таємницю кореспонденції, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. У сфері кримінального провадження особливе значення має Кримінальний процесуальний кодекс України, який регулює доступ до інформації в рамках слідчих дій.

Правове регулювання у сфері персональних даних в Україні базується на Законі України «Про захист персональних даних» [2], який встановлює принципи обробки, права суб'єкта даних та обов'язки володільців і розпорядників. Разом із тим, специфіка правоохоронної діяльності потребує окремого підходу до врегулювання повноважень правоохоронців в сфері захисту інформаційних прав і свобод людини.

На міжнародному рівні, ключове значення має стаття 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [4], яка встановлює право кожного на повагу до приватного життя, житла, кореспонденції, за винятком обмежень, передбачених законом і необхідних у демократичному суспільстві.

Особливої уваги заслуговує Конвенція Ради Європи № 108+ про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних [5] та Загальний регламент про захист даних (GDPR) [8], що діє в Європейському Союзі. Ці документи формують стандарти захисту персональних даних, обов'язкові не лише для суб'єктів приватного сектору, але й для правоохоронних органів, які здійснюють обробку персональних даних у рамках кримінального провадження, профілактики правопорушень або забезпечення національної безпеки. Незважаючи на прийняті нормативні акти, проблема захисту інформаційних прав залишається актуальною на фоні постійного і динамічного розвитку технологій і використання їх в діяльності правоохоронних органів.

Розуміння сутності інформаційних прав дозволяє більш чітко окреслити межі допустимого втручання держави у приватне життя особи у цифровому середовищі, а також визначити правові засоби захисту від зловживань з боку правоохоронців.

Інформаційні права є складовою частиною основоположних прав і свобод людини, що передбачають можливість особи вільно шукати, отримувати, використовувати та поширювати інформацію, а також захищати свою інформаційну автономію. До таких прав належить право на приватність, захист персональних даних, право на інформування, доступ до публічної інформації тощо. [10] Зазначені права тісно взаємопов'язані: реалізація права на доступ до інформації не повинна порушувати право на приватність; у свою чергу, обмеження права на приватність можливе лише за умов законного, необхідного і пропорційного втручання, зокрема – у сфері правоохоронної діяльності.

Інформаційні права мають універсальний характер і підлягають захисту в будь-якому контексті, включаючи взаємодію громадян із правоохоронними органами.

Інформаційні права є інтегрованою частиною системи прав людини, забезпечення яких є обов'язком демократичної держави. Їх порушення в умовах цифрової взаємодії часто має системний характер і тягне за собою широкі наслідки – як для окремої особи, так і для суспільства в цілому. У цьому сенсі особливе значення має правове регулювання діяльності органів публічної влади, зокрема правоохоронних структур, з урахуванням стандартів прав людини.

Правоохоронні органи дедалі активніше впроваджують інформаційно-комунікаційні технології у свою діяльність. Це включає використання електронних баз даних, систем відеоспостереження, розпізнавання облич, геолокаційного моніторингу, електронного документообігу та навіть штучного інтелекту для аналізу поведінкових моделей. З одного боку, цифрові інструменти забезпечують оперативність розслідувань, аналітичність та інтегрованість правоохоронної діяльності, дозволяють ефективніше здійснювати превентивні заходи, розкривати злочини, оптимізувати обмін інформацією між відомствами. З іншого – вони створюють умови для масового збору інформації про осіб без їх згоди, що загрожує приватності.

Особливе занепокоєння у правозахисників викликають:

- автоматизовані системи обліку громадян;
- взаємодія з телекомунікаційними операторами щодо отримання даних про дзвінки, повідомлення, геолокацію;
- розширення функціоналу систем відеоспостереження з функцією розпізнавання осіб.

Відсутність чітких стандартів та прозорих процедур у роботі з цифровими даними призводить до ризиків порушення прав громадян. [9] Національне законодавство не повністю враховує сучасні виклики, пов'язані з автоматизованою обробкою інформації в правоохоронній сфері. Бракує чітких процедур доступу, обмеження, моніторингу та відповідальності за зловживання.

Одним з головних викликів цифровізації є збереження балансу між потребою держави в ефективному реагуванні на загрози безпеці та забезпеченням гарантій непорушності особистого простору громадян. Надмірне посилення контролю – наприклад, шляхом масового відеоспостереження, розпізнавання облич, біометричної ідентифікації – може спричинити перетворення правоохоронної системи з інструменту безпеки на механізм масового нагляду. Концепція правомірного втручання передбачає, що обмеження прав можливі лише: на підставі закону; з легітимною метою (захист безпеки, правопорядку) та за умови необхідності та пропорційності втручання.

У демократичному суспільстві питання «безпека чи свобода» не має однозначної відповіді. Законодавець повинен забезпечити:

- чітке регулювання повноважень правоохоронних органів у сфері збору та обробки даних;
- впровадження незалежного нагляду за їхньою діяльністю (наприклад, через інститути омбудсмена або парламентський контроль);
- ефективні засоби юридичного захисту особи у випадках порушення її інформаційних прав;
- відповідальність посадових осіб за зловживання цифровими інструментами у правоохоронній сфері.

Таким чином, на теоретико-правовому рівні захист інформаційних прав особи у правоохоронній діяльності має базуватися на зваженому співвідношенні інтересів особи та інтересів держави, із пріоритетом людської гідності та прав людини як вищих соціальних цінностей. Повноваження правоохоронних органів у сфері персональних даних мають бути чітко визначені законом. Доступ до даних повинен ґрунтуватися на судовому дозволі, містити обґрунтування мети і бути пропорційним.

Прецеденти Європейського суду (наприклад, «S. and Marper v. the UK», «Roman Zakharov v. Russia») демонструють жорсткі вимоги до законності збору інформації. Згідно з усталеною практикою Європейського суду з прав людини, втручання органів державної влади у приватне життя допускається лише за наявності законної мети, правового підґрунтя та необхідності у демократичному суспільстві. Це означає, що будь-яке обмеження інформаційних прав має бути пропорційним та обґрунтованим.

Правоохоронні органи зобов'язані діяти у межах повноважень, передбачених законом, не виходити за рамки визначених процедур та уникати надмірного збору, зберігання чи поширення персональної інформації без належного обґрунтування.

Крім цього, слушною є пропозиція запровадження прозорих процедур контролю та аудиту доступу до персональних даних. [6] Повинні бути розроблені механізми фіксації запитів правоохоронних органів до інформаційних систем, автоматизовані журнали аудиту, обов'язкова звітність, участь органів незалежного нагляду. Необхідно встановити процедури обліку доступів до даних, створити інструменти аудиту цифрових дій правоохоронців, а також забезпечити зовнішній контроль (наприклад, незалежними комісіями чи омбудсменом).

Важливим елементом в питанні додержання інформаційних свобод громадян є належна підготовка кадрів та розвиток цифрової і правової культури правоохоронців. Захист прав особи має бути вплетений у професійні стандарти роботи правоохоронців. Це потребує системної підготовки, перепідготовки кадрів, включення інформаційної етики в навчальні програми та службові інструкції.

Висновки. В умовах цифровізації правоохоронної діяльності існує об'єктивна потреба у переосмисленні підходів до забезпечення інформаційних прав особи. У сучасних умовах цифровізації інформаційні права громадян є одним із найбільш уразливих елементів правового статусу особи. Правоохоронні органи, виконуючи завдання із забезпечення публічного порядку та безпеки, зобов'язані діяти у правовому полі, дотримуючись принципів законності, пропорційності та мінімального втручання. Ефективний правовий захист передбачає як оновлення нормативної бази, так і зміну управлінських, організаційних і освітніх практик. Удосконалення національного законодавства відповідно до норм GDPR та Конвенції 108+ дозволить забезпечити системність та юридичну визначеність у сфері обробки даних. Актуальною є ідея розробки окремого нормативного акту щодо цифрових прав у кримінальному провадженні, який би встановлював спеціальні гарантії захисту особи. Правоохоронці мають отримувати фахову підготовку з цифрової етики, кібербезпеки та прав людини в ІКТ-контексті.

Подальші наукові дослідження мають бути спрямовані на побудову моделі збалансованої взаємодії між технологіями безпеки та правами людини. Це стане запорукою довіри суспільства до правоохоронної системи та реальним інструментом зміцнення правової держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
2. Закон України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 року № 2297-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 34. Ст. 481. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>.
3. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. URL: <https://www.echr.coe.int>.
5. Конвенція Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (Конвенція 108+) від 18 травня 2018 року. URL: <https://rm.coe.int/16808ade9d>.
6. Кондратенко В.М., Сокурено О.А. Адміністративно-правові засади забезпечення інформаційної безпеки та доступу до публічної інформації в діяльності правоохоронних органів сектору національної безпеки. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*, 2025. Серія ПРАВО. Випуск 89: частина 2. С. 452–457. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2025/07/71.pdf>.
7. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
8. Регламент (ЄС) 2016/679 Європейського Парламенту і Ради (Загальний регламент про захист даних – GDPR) від 27 квітня 2016 року. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/UK/TXT/?uri=celex:32016R0679>.
9. Спіцина Г.О., Гуцу С.Ф. Легалізація поняття інформаційної безпеки особистості в українському законодавстві. Пропілеї права та безпеки : наук. журнал / Ред. кол. Н.Є. Філіпенко, І.Р. Шинкаренко, С.Ю. Лукашевич, та ін. Національний аерокосмічний університет ім. М.Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут», 2023. №. 2-3. С. 37–41.

10. Спіцина Г.О., Гуцу С.Ф. Щодо питання правового захисту персональних даних працівників. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2023. Випуск 76. Ч.1. С. 255–260.
11. Case of Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom (Applications nos. 58170/13, 62322/14 and 24960/15), Judgment of 25 May 2021. European Court of Human Rights. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-210077%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-210077%22]).
12. Case of Roman Zakharov v. Russia (Application no. 47143/06), Judgment of 4 December 2015. European Court of Human Rights. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-159324%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-159324%22]).
13. Case of S. and Marper v. the United Kingdom (Applications nos. 30562/04 and 30566/04), Judgment of 4 December 2008. European Court of Human Rights. [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-90051%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-90051%22]).
14. Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108). Council of Europe, 28 January 1981. URL: <https://www.coe.int/en/web/data-protection/convention108>.

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.31>

ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА У МЕДИЧНІЙ СФЕРІ У ПЕРІОД ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Кобрусева Є.А.,
*докторка юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

Кобрусева Є.А. Інформаційна безпека у медичній сфері у період правового режиму воєнного стану.

У статті окреслено особливості обміну та захисту медичної інформації між державними електронними інформаційними системами у період введення у країні правового режиму воєнного стану, розглянуто порядок дотримання вимог законодавчих норм при передачі медичної інформації між медичними закладами, військовими частинами, ТЦК та СП, телемедичними платформами. Проаналізовано ст. 24-2 Закону України «Основи законодавства про охорону здоров'я» у частині, що стосується взаємодії між електронними медичними системами та окремими державними реєстрами. Констатовано, що під час зазначеної взаємодії доступ до медичної інформації не допускається. Досліджено основні норми проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» щодо створення та функціонування Єдиного державного реєстру військовослужбовців та до інших законів України щодо удосконалення порядку ведення військового обліку» щодо надання доступу до медичної інформації (про результати медичних оглядів, що проводяться з метою визначення придатності до виконання військового обов'язку) Міністерству оборони України для подальшого внесення до Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів з метою забезпечення національної безпеки та оборони. Розглянуто особливості надання інформації медичними закладами на запити військових частин, ТЦК. Констатовано, що надання медичної інформації про військовослужбовців медичним закладом можливе за умов наявності законних підстав та інформованої згоди. Визначено сутність поняття «інформована згода пацієнта» у вітчизняному та міжнародному законодавстві. Проаналізовано постанову Тернопільського апеляційного суду у справі № 607/17453/22 від 09.08.2023 щодо розголошення конфіденційної інформації про нього представниками клінічної лікарні у період дії в країні правового режиму воєнного стану. Розглянуто особливості захисту медичної інформації під час консультування, діагностики та надання медичної допомоги за допомогою телемедичних платформ. Теоретично обґрунтовано, що наразі проблемними залишаються питання щодо захисту інформації під час їх передачі між інформаційними та телемедичними системами, а також дотримання користувачами медичних інформаційних систем та телемедичних платформ законодавчих норм у частині щодо технічного захисту такого роду інформації.

Ключові слова: медична інформація, технічний захист, кібербезпека, електронні інформаційні системи, телемедичні платформи, захищені канали зв'язку.

Kobrusseva E.A. Information security in the medical sphere during the legal regime of martial state.

The article outlines the features of the exchange and protection of medical information between state electronic information systems during the period of the introduction of the legal regime of martial law in the country, considers the procedure for complying with the requirements of legislative norms when transferring medical information between medical institutions, military units, CCC and SP, telemedical platforms. Analyzes Art. 24-2 of the Law of Ukraine «Fundamentals of Healthcare Legislation» in the part that concerns the interaction between electronic medical systems and individual state registers. It is stated that during the specified interaction, access to medical information is not allowed. The main provisions of the draft Law of Ukraine “On Amendments to the Law of Ukraine “On Military Duty

and Military Service” regarding the creation and functioning of the Unified State Register of Military Personnel and other laws of Ukraine regarding the improvement of the procedure for maintaining military records” regarding the provision of access to medical information (on the results of medical examinations conducted to determine suitability for military duty) to the Ministry of Defense of Ukraine for further inclusion in the Unified State Register of Conscripts, Military Conscripts and Reservists in order to ensure national security and defense were examined. The features of the provision of information by medical institutions at the request of military units and the Central Military District were considered. It was theoretically substantiated that the provision of medical information about military personnel by a medical institution is possible provided that there are legal grounds and informed consent. The essence of the concept of “patient informed consent” in domestic and international legislation was determined. The resolution of the Ternopil Court of Appeal in case No. 607/17453/22 dated 09.08.2023 regarding the disclosure of confidential information about him by representatives of a clinical hospital during the period of martial law in the country has been analyzed. The features of protecting medical information during consultation, diagnostics and provision of medical care using telemedical platforms have been considered. It is theoretically substantiated that currently the issues of information protection during its transfer between information and telemedical systems, as well as compliance by users of medical information systems and telemedical platforms with legislative norms regarding the technical protection of this type of information, remain problematic.

Key words: medical information, technical protection, cybersecurity, electronic information systems, telemedical platforms, protected communication channels.

Постановка проблеми. Наразі в Україні, з урахуванням перебування країни в умовах правового режиму воєнного стану, актуалізувалося питання щодо удосконалення системи інформаційної безпеки у медичній сфері. І це стосується як забезпечення конфіденційності даних пацієнтів, безпечного зв'язку між медичними закладами, військовими частинами, ТЦК та СП, так і захисту медичних систем від кібератак та інших загроз.

Тобто з одного боку необхідно забезпечити захист медичної інформації під час обміну даними для надання своєчасної та ефективної допомоги, з іншого – забезпечити захист персональних даних пацієнтів (військових) від несанкціонованого доступу, використання чи розголошення. Як бачимо, питання щодо передачі медичної інформації під час активних бойових дій у країні є досить актуальним і потребує дослідження.

Метою дослідження є аналіз особливостей обміну та захисту інформації між державними електронними інформаційними та телемедичними системами у період введення у країні правового режиму воєнного стану, законодавчих актів, які затверджено останнім часом, окреслення проблематики у даному напрямі.

Стан опрацювання проблематики. Питанням щодо захисту та особливостей обміну інформації між електронними системами у своїх наукових працях приділяли увагу Я. Бабенко, Г. Білінова, І. Котерлін, І. Пономаренко, Я. Сенюта, Р. Стефанчук, Х. Терешко, С. Тернова, О. Трофименко та інші. Проте повномасштабне вторгнення країни-агресора на територію України, активні бойові дії, мобілізація громадян внесли свої корективи у чинне законодавство, яке регламентує зазначений напрям, окреслили проблематику, яка потребує негайного вирішення та, з урахуванням, актуальності, удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Повномасштабне вторгнення на Україну країни-агресора виявило проблематику щодо захисту медичної інформації. У першу чергу це стосується захисту електронних медичних систем від кібератак, а також взаємодії з іншими державними реєстрами.

Акценти на виявлення інформаційних загроз у медичній сфері в умовах активних бойових дій в Україні, – зазначає І.Б. Котерлін, – змінюються у напрямі звуження прав людини, керуючись необхідністю забезпечення впливу на потенційні та існуючі загрози [1]. Що стосується вимог, передбачених Законом України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах», то під час введення в країні правового режиму воєнного стану, вони не змінюються.

Частиною 5 статті 24-2 Закону України «Основи законодавства про охорону здоров'я» від 19.11.1992 № 2801-III визначено, що взаємодія між електронними медичними системами, Єдиним державним демографічним реєстром, Державним реєстром актів цивільного стану громадян та Державним реєстром фізичних осіб-платників податків здійснюється у встановленому законом порядку, з використанням єдиної інформаційної системи МВС України, з дотриманням вимог

Закону України «Про захист персональних даних» [2]. Разом з тим, законом передбачено, що під час зазначеної взаємодії доступ до медичної інформації не допускається.

Слід зазначити, що у вересні 2024 року розроблено проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» щодо створення та функціонування Єдиного державного реєстру військовослужбовців та до інших законів України щодо удосконалення порядку ведення військового обліку», яким запропоновано внести зміни до абзацу 11 статті 24-2 Закону України «Основи законодавства про охорону здоров'я» у частині щодо надання доступу до медичної інформації (про результати медичних оглядів, що проводяться з метою визначення придатності до виконання військового обов'язку) Міністерству оборони України для подальшого внесення до Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів з метою забезпечення національної безпеки та оборони [3]. Також надано пропозиції щодо розроблення функціоналу Електронної системи охорони здоров'я (ЕСОЗ), який надасть можливість взаємодіяти з Єдиним державним реєстром призовників, військовозобов'язаних та резервістів «Оберіг» (централізована система, яка зберігає та аналізує інформацію про стан здоров'я громадян України).

Зазначимо, що ЕСОЗ – багатокомпонентна система, яка має атестат відповідності КСЗІ, до якої залучається кілька сторін та учасників (пацієнти, медичні заклади, медичні інформаційні системи). Архітектуру ЕСОЗ розроблено таким чином, що медична інформація про пацієнта зберігається відокремлено у різних кластерах ЦБД (забезпечено підвищені вимоги до кібербезпеки – обмежено доступ, спеціалізована система захисту, посилання на пацієнта деперсоніфіковане, передача відомостей здійснюється у зашифрованому виді згідно з нормами законів з криптографічного та технічного захисту інформації), що сприяє мінімізації витоку інформації [4].

Слід зазначити, що 18 червня 2025 року Верховною Радою України цей проєкт було ухвалено, відповідно після набуття його чинності, суттєво спроститься процес доступу державних органів (ТЦК) до відомостей про медичний стан населення, що передбачає автоматичну оцінку придатності громадян до військової служби. Медична інформація (результати обстежень, дані про хронічні захворювання, перенесені травми, інші медичні показники), які можуть впливати на придатність до військової служби про стан здоров'я осіб автоматично передаватиметься з медичних установ до реєстру. Процес передачі даних передбачає автоматичну інтеграцію з базами даних медичних установ. Інформація передаватиметься за наступним алгоритмом: медичні організації підключаються до системи, забезпечуючи передачу даних про пацієнтів у цифровому форматі; на основі зібраних даних система автоматично класифікує громадян, визначаючи їх стан здоров'я та можливість проходження служби. Слід зазначити, що доступ реєстру буде надаватися виключно уповноваженим органам.

Крім того, медична інформація про результати медичних оглядів, що проводяться з метою визначення придатності до виконання військового обов'язку, передаватиметься з реєстрів ЕСОЗ до «Оберіг» через національну систему електронної взаємодії між державними інформаційними ресурсами, електронними реєстрами, інформаційними системами «Трембіта» (сучасне організаційно-технічне рішення щодо забезпечення безпечної інформаційної міжвідомчої взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання через інтернет шляхом обміну електронними повідомленнями між їх інформаційними системами. Основу даної системи становить удосконалена естонська платформа обміну даними X-ROAD, яка є фундаментом естонського цифрового суспільства) [5].

Разом з тим, ухвалення зазначеного Закону викликало як позитивні (завдяки цифровізації спроститься процедура), так і негативні (потенційне зловживання медичними даними, витік інформації) відгуки. Як зазначають експерти з інформаційної безпеки, успіх нової системи залежить від прозорості її впровадження та суворого дотримання норм законодавства щодо захисту персональних даних.

Наступним актуальним наразі є питання щодо надання інформації медичними закладами на запити військових частин. Військові частини наразі мають обмежений доступ до медичної інформації, так як вона є конфіденційною, і її заборонено надавати без згоди пацієнта, проте в окремих випадках (необхідно для забезпечення безпеки, бойової готовності або виконання військових обов'язків), військове командування може отримати до неї доступ. Тобто у разі, якщо військова частина вимагає медичну інформацію про військовослужбовця, медичний заклад повинен перевірити, чи є законні підстави для надання такої інформації та чи отримана згода пацієнта.

Звертаючись до поняття «інформована згода пацієнта» зазначимо, що воно передбачене Конституцією України «Жодна людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним дослідженням [6]», Цивільним кодексом України – медична допомога надається за умови згоди пацієнта [7], Законом України «Основи законодавства про охорону здоров'я» – «для застосування методів діагностики, профілактики та лікування необхідна згода інформованого пацієнта. Інформування включає надання достовірних відомостей про стан здоров'я, ознайомлення з медичними документами, що стосуються його здоров'я [2].

Крім того, статтею 5 глави II Конвенції про захист прав і гідності людини щодо застосування біології та медицини (Конвенція Ов'єдо) – будь-яке втручання у сферу здоров'я здійснюється лише за умови її добровільної та свідомої згоди або ж у разі надзвичайної ситуації [8]. Статтею 8 зазначеної вище Конвенції визначено, що до надзвичайних ситуацій відносять стихійні лиха, за яких лікар не має об'єктивної можливості отримати належної згоди у пацієнта; неможливість поінформувати законного представника, який мав би дозволити термінове втручання; перебування пацієнта у комі та інші. Особі завчасно сповіщають про мету втручання, наслідки та ризики. Крім того, зазначену згоду особа може відкликати у будь-який час [8].

Як бачимо, законодавчо норми щодо інформованої згоди пацієнта чітко окреслено як вітчизняними, так міжнародними актами. Разом з тим, не завжди їх можна застосувати у час активних бойових дій – під час евакуації поранених, надання допомоги у стабілізаційних центрах, ургентних випадках у госпіталях, де окремі вимоги законодавства, з метою збереження життя військового, переходять на «другий план». Адже поранені не завжди перебувають у стані свідомості, практично відсутня можливість також отримати згоду їх рідних.

У даному випадку, якщо Конвенцією допускається втручання у приватність на підставі норм закону, то вітчизняним законодавством передбачено «наявність ознак загрози життю», «невідкладні випадки». Це дещо спрощує ситуацію, проте відсутність їх чіткого переліку надає можливість їх різностороннього трактування, як наслідок, це може призвести до порушення прав людини.

Продовжуючи аналіз, зазначимо, що статтею 3 Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» визначено, що із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, можуть бути обмежені конституційні права (статті 30, 34, 38, 39, 41 44, 53 Конституції України) та, у межах та обсязі, законні інтереси осіб, необхідні для забезпечення та здійснення заходів правового режиму воєнного стану (ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») [9; 10].

Розглянемо, як приклад, постанову Тернопільського апеляційного суду у справі № 607/17453/22 від 09.08.2023. Позивач звернувся за фактом розголошення конфіденційної інформації про нього представниками клінічної лікарні. За результатами розгляду матеріалів встановлено, що позивач звернувся до реєстратури Клінічної лікарні з метою отримання консультації у лікаря-гематолога. Завідуюча лікарні, керуючись наказом Департаменту охорони здоров'я ТОВА від 10.03.2022 № 339/11-06, яким передбачено, що у період введення воєнного стану проведення планової госпіталізації військовозобов'язаних чоловічої статі віком від 18 до 60 років здійснюється виключно за направленням районних (міських) ТЦК та СП та їх відділів, а в ургентних випадках з обов'язковим негайним інформуванням по телефону чергових районних (міських) ТЦК та СП та їх відділів та документальним підтвердженням протягом доби, проінформувала голову ВЛК обласного ЦК та СП про факт звернення позивача [11].

Судом першої інстанції позовні вимоги були задоволені частково з посиланням на те, що факт звернення Позивача за медичною допомогою відноситься до конфіденційної інформації про нього, відповідно, не допускається її розкриття (поширення) без його згоди. Дії посадових осіб неправомірними.

Суд апеляційної інстанції за результатами розгляду матеріалів дійшов висновку, що у період воєнного стану таке втручання Відповідача у право Позивача на нерозголошення таємниці про факт його звернення за медичною допомогою і повідомлення працівником відповідача про це голову ВЛК обласного ЦК та СП відповідало законній меті та необхідне, так як спрямоване на захист інтересів національної безпеки України та здійснено згідно із вимогами статей 32, 64 Конституції України, ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», ст. 3 Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [11].

Наступним питанням, яке потребує розгляду, є захист медичної інформації під час консультування, діагностики та надання медичної допомоги за допомогою телемедичних платформ, адже у

воєнний час вони відіграють важливу роль у наданні медичної допомоги, особливо у віддалених районах або в умовах обмеженого доступу до лікарів. Дана процедура передбачена наказами МОЗ України «Про затвердження нормативних документів щодо застосування телемедицини у сфері охорони здоров'я» від 19.10.2015 № 681 та «Про організацію надання медичної допомоги із застосуванням телемедицини в умовах воєнного стану» від 20.06.2022 № 1062. З часу повномасштабного вторгнення країни-агресора на територію України, реалізовано 7 гуманітарних проєктів, до якого залучено 304 медичні заклади, 1024 медики пройшли відповідну підготовку. Разом з тим, для того, щоб лікарю оперативно надати консультацію, провести діагностику та лікування необхідно забезпечити швидкий доступ та, у разі необхідності, обмін інформацією, що передбачає відповідний її технічний захист від несанкціонованого доступу при використанні телекомунікаційних мереж. З метою запобігання витоку та несанкціонованого доступу до такого роду інформації, розробниками передбачено: доступ до неї лише уповноважених осіб, шифрування, передача захищеними каналами зв'язку, застосування телемедичних платформ, які відповідним чином сертифіковані.

Висновок. Підсумовуючи, зазначимо, що незважаючи на те, що Україна наразі перебуває в умовах правового режиму воєнного стану, у законодавство своєчасно вносяться зміни щодо удосконалення механізму захисту медичної інформації в електронних медичних системах, порядку взаємодії між медичними інформаційними системами та державними реєстрами, військовими частинами, ТЦК та СП, а також медичними закладами (удосконалено ст. 24-2 Закону України «Основи законодавства про охорону здоров'я», функціонал Електронної системи охорони здоров'я, ухвалено проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», яким передбачено автоматичну інтеграцію з базами даних медичних установ та «Оберегом»).

Разом з тим, проблемними залишаються питання щодо: захисту інформації під час її передачі між інформаційними та телемедичними системами; отримання інформованої згоди пацієнта на доступ до медичної інформації (якщо Конвенцією про захист прав і гідності людини щодо застосування біології та медицини допускається втручання у приватність на підставі норм закону, то вітчизняним законодавством це можливо лише за умови наявності ознак загрози життю людини чи у невідкладних випадках, чіткий перелік яких відсутній, що надає можливість їх різностороннього трактування, як наслідок, це може призвести до порушення прав людини); захист медичної інформації під час консультування, діагностики та надання медичної допомоги за допомогою телемедичних платформ, а також дотримання користувачами медичних інформаційних систем законодавчих норм щодо технічного захисту такого роду інформації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Котерлін І.Б. Інформаційна безпека в умовах воєнного стану у аспекті забезпечення інформаційних прав та свобод. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 1. С. 150.
2. Основи законодавства про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12?find=1&text=інформаційна+взаємодія+між+електронною#w4_1.
3. Про внесення змін до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу щодо створення та функціонування Єдиного державного реєстру військовослужбовців та до інших законів України щодо удосконалення порядку ведення військового обліку»: проєкт Закону України від 24.09.2024 № 12066. URL: [blob:https://itd.rada.gov.ua/609c87f0-9369-4370-815e-ca5457eda812](https://itd.rada.gov.ua/609c87f0-9369-4370-815e-ca5457eda812).
4. Тернова С. Безпека даних в ECO3: ризики під час війни та як їх усунути. URL: <https://thepharma.media/uk/business/35453-bezpeka-danix-v-esoz-riziki-pid-cas-viini-ta-yak-yix-uniknuti-01082024>.
5. Система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів <https://se.dii.gov.ua/trembita>.
6. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 43. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
7. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV (у редакції від 30.01.2024). *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.

8. Конвенція про захист прав і гідності людини щодо застосування біології та медицини від 04.04.1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_334#Text.
9. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 62/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
10. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19.
11. Бабенко Я. Втручання у право пацієнта на нерозголошення таємниці про факт його звернення за медичною допомогою. URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/vtrucannia-u-pravo-pacijenta-na-nerozgolosennia-tajemnici-pro-fakt-iogo-zvernennia-za-medicinoiu-dopomogoiu>.

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.32>

ВПЛИВ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ АКТІВ НА ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

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. Вплив міжнародно-правових актів на формування і реалізацію державної політики сталого розвитку економіки України в умовах воєнного стану.

Вказується, практичний досвід демонструє, що усунення, нейтралізація та блокування наявних детермінант, що зумовлюють негативні явища і процеси, а також сприяють вчиненню різних правопорушень в економічній сфері, є об'єктивною потребою ефективного правового забезпечення регулювання та впровадження державної політики сталого розвитку в цій галузі суспільних відносин.

У даній науковій статті здійснено аналіз міжнародно-правових актів, що регулюють сферу зовнішньоекономічної діяльності, та за його результатами встановлено правові прогалини і колізії, які мають у зв'язку з цим місце у національних правових джерелах, а також розроблені обґрунтовані заходи щодо їх усунення.

Доведено також, що міжнародні угоди з питань економіки мають бути укладені лише у письмовій формі та із застереженнями, що забезпечують в ході міжнародної співпраці захист національних інтересів, а в умовах воєнного стану – охорону національної безпеки України від потенційних і реальних загроз, які у тому числі посягають й на об'єкти даної сфери суспільних відносин.

Встановлено, що правові прогалини і колізії, що характерні для національних законодавчих актів у галузі економіки, виступають тими детермінантами, які сприяють вчиненню у даній сфері господарювання в Україні вчиненню різноманітних правопорушень, а також розвитку так званої «тіньової» економіки та інших фонових явищ (використанню нашими співвітчизниками офшорних зон; ухиленню від сплати податків; фіктивному банкрутству тощо).

Враховуючи існуючі з цього приводу проблеми на практиці, у даній роботі сформульовані науково обґрунтовані шляхи їх вирішення, а також пропозиції щодо удосконалення правового механізму забезпечення державної політики сталого розвитку економіки України в умовах воєнного стану.

Констатовано також, що за своєю структурою міжнародно-правові акти економічного характеру не тільки забезпечують правопорядок у цій сфері суспільних відносин, але й здійснюють позитивний вплив на національні правові джерела з означених питань та обумовлюють у зв'язку з цим внесення до них змін і доповнень з тим, щоб у ході регулювання галузі економіки у повній мірі дотримуватись національних інтересів України.

Ключові слова: гармонізація законодавства; державна політика у галузі економіки; міжнародно-правовий акт; національне законодавство; сталий розвиток економіки; детермінанти економічної злочинності; національні інтереси; фонові явища в економіці.

Kovalenko V.V. The influence of international legal acts on the formation and implementation of the state policy of sustainable development of the economy of Ukraine under martial law.

It is indicated that practical experience demonstrates that the elimination, neutralization and blocking of existing determinants that cause negative phenomena and processes, as well as contribute to the

commission of various offenses in the economic sphere, is an objective need for effective legal support for the regulation and implementation of the state policy of sustainable development in this area of public relations.

This scientific article analyzes international legal acts regulating the sphere of foreign economic activity, and based on its results, legal gaps and conflicts that have a place in national legal sources in this regard are identified, as well as reasonable measures to eliminate them are developed.

It is also proven that international agreements on economic issues should be concluded only in writing and with reservations that ensure the protection of national interests in the course of international cooperation, and in martial law - the protection of the national security of Ukraine from potential and real threats, which also encroach on the objects of this sphere of public relations.

It has been established that legal gaps and conflicts, which are characteristic of national legislative acts in the field of economy, are determinants that contribute to the commission of various offenses in this area of business in Ukraine, as well as the development of the so-called «shadow» economy and other background phenomena (the use of offshore zones by our compatriots; tax evasion; fictitious bankruptcy, etc.).

Taking into account the existing problems in this regard in practice, this work formulates scientifically substantiated ways of solving them, as well as proposals for improving the legal mechanism for ensuring the state policy of sustainable development of the economy of Ukraine under martial law.

It was also stated that, by their structure, international legal acts of an economic nature not only ensure law and order in this area of public relations, but also have a positive impact on national legal sources on the specified issues and, in this regard, require amendments and additions to them in order to fully comply with the national interests of Ukraine in the course of regulating the economic sector.

Key words: harmonization of legislation; state policy in the field of economics; international legal act; national legislation; sustainable development of the economy; determinants of economic crime; national interests; background phenomena in the economy.

Постановка проблеми. Як свідчить практика, ліквідація, нейтралізація, блокування тощо існуючих на сьогодні детермінант, які сприяють негативним явищам і процесам, а також вчиненню різноманітних правопорушень у галузі економіки, є об'єктивно обумовленою необхідністю правового ефективного забезпечення регулювання і реалізації державної політики сталого розвитку даної сфери суспільних відносин.

У такому ж контексті, як встановлено в ході даного наукового дослідження, можна вести мову й про правові прогалини і колізії, що мають місце в міжнародно-правових актах, які стосуються галузі економіки України [1, с. 230–248], що, зокрема, стало однією з підстав прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» [2].

У ситуації, що склалась, без сумніву, саме системний підхід до видозміни законодавчих актів, що пов'язані із зовнішньоекономічною діяльністю України, виступає необхідною та, одночасно, об'єктивною умовою правового регулювання і реалізації державної політики сталого розвитку її економіки в умовах воєнного стану та у післявоєнний період її функціонування.

Більш того, цей юридично значущий та прикладний аспект нормотворення в Україні має бути вирішений у невідкладні терміни, враховуючи ту складність проблем, які супроводжують процес правового забезпечення діяльності в галузі економіки в умовах відкритої військової агресії росії проти нашої держави.

Виходячи з цього, метою даної наукової статті є з'ясування сутності, змісту та рівня ефективності впливу міжнародно-правових актів на формування і реалізацію державної політики сталого розвитку економіки України, включаючи й період її функціонування в умовах воєнного стану та у післявоєнний період.

Натомість, головним завданням цієї роботи є розробка науково обґрунтованих заходів, спрямованих на удосконалення правового механізму з питань забезпечення сталого розвитку економіки України у зазначених соціально-правових умовах її життєдіяльності.

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. У сенсі предмета даної роботи цікавими також можна визнати й наукові праці учених, які у свій час доводили необхідність удосконалення правового механізму міжнародної співпраці України у галузі економіки, зосереджуючи при цьому увагу на найбільш суттєвих проблемних аспектах і наслідках впливу міжнародно-правових актів на зміст державної політики сталого розвитку даної сфери суспільних відносин. Так, Р.О. Колб у своїх наукових розробках зробила обґрунтований висновок про те, що міжнародно-правові джерела, які носять не обов'язків для України характер та не відносяться до чинного національного законодавства, як це передбачено ст. 9 Конституції України, можуть у певних випадках то з дотриманням положень ч. 2 ст. 19 Основного Закону відігравати відповідну роль у процесі вдосконалення змісту організаційно-управлінської, координаційної та інших функцій, зокрема, у банківській сфері діяльності нашої держави [3, с. 8-9]. Про аналогічні засади та співвідношення норм вітчизняного і міжнародного права з питань реалізації в Україні міжнародних конвенцій, що стосуються запобігання та протидії незаконній легалізації (відмиванню) коштів, здобутих злочинним шляхом, мову веде у своїх працях й А.С. Беницький [4, с. 71-72]. У свою чергу, деякі учені небезпідставно акцентують увагу теоретиків і практиків у галузі міжнародного права на необхідності чіткого дотримання у всіх сферах суспільних відносин визначеного на законодавчому рівні в Україні співвідношення норм вітчизняного законодавства та міжнародно-правових актів, що, на їх переконання (і це не викликає заперечень), забезпечить сталий розвиток України як демократичної та правової держави у цивілізованому світі [5, с. 7-11].

Без сумніву, теоретико-прикладне значення, з огляду існуючих у галузі економіки України, мають й комплексні порівняльно-правові розробки Т. Качки, у яких здійснена оцінка відповідності законодавства України з нормами ЄС у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом [6]. За такими ж критеріями значимості можна оцінити й результати наукових пошуків, які здійснює П. Коваленко, шляхом проведення ретроспективного аналізу національного та зарубіжного досвіду запобігання і протидії шахрайству з фінансовими ресурсами на транснаціональному рівні [7, с. 79-83], що на сьогодні є однією з суттєвих перешкод на шляху правового забезпечення сталого розвитку економіки України, зокрема в умовах воєнного стану [8]. Натомість, І.В. Кравчук у свій час звернув увагу як суб'єктів нормотворчої, так і правозастосовної діяльності на необхідність підвищення рівня ефективності контролю за змістом і сутнісною спрямованістю правотворчого процесу з метою адаптації національного законодавства до норм ЄС [9, с. 75-77], що є актуальним завданням та однією з проблем, на вирішенні якої наполягають відповідні суб'єкти європейського співтовариства [10]. Аналогічну позицію з цього приводу ще на початку незалежності України висловлювали у своїх працях В.Я. Тацій та Ю.М. Грошевий, пов'язуючи вирішення проблем, що стосуються зближення національного та європейського права, з діяльністю щодо їх гармонізації та з умовою, яка є необхідною як у цьому процесі, так і в ході сталого розвитку України та її економіки як демократичної правової держави [11, с. 53-57]. Такі ж висновки у зв'язку з цим постійно робив у своїх працях й Ю.С. Шемшученко [12, с. 196-112]. Натомість, О.Г. Білорус та Ю.М. Мацейко ще у 2005 році на доктринальному рівні обґрунтували глобальні питання, що стосувались перспектив і сталого розвитку, зокрема, економічних суспільних відносин, в Україні у контексті міжнародно-правових викликів і проблем [13, 278-289], що є актуальним і практично значущим у сьогоденних умовах функціонування економіки нашої держави в період воєнного стану.

Про наявність проблем міжнародно-правового характеру, що мають безпосереднє відношення до змісту цієї роботи, постійно зауважують й зарубіжні учені, висновки яких у певній мірі використано й у ході даного наукового дослідження. Зокрема, у цьому сенсі звертають на себе увагу зарубіжні доктринальні розробки як вчених юридичного профілю [14, с. 293-297], так і фахівців – науковців у галузі економіки [15, с. 224], особливо тих із них, які займаються вивченням детермінаційного комплексу причин і умов, що сприяють вчиненню економічних кримінальних правопорушень. При цьому варто зазначити, що практично у всіх наукових працях зарубіжні фахівці при вирішенні питань, пов'язаних із застосуванням міжнародно-правових актів у правовому механізмі регулювання і реалізації державної політики сталого розвитку економіки ведуть мову

про пріоритетність національних інтересів у співвідношенні з нормами міжнародного права. Так, зокрема, сформульована доктрина права з означених питань у всіх країнах ЄС, США, т. ін. [16].

Зазначений підхід ґрунтується на відповідних нормах міжнародного права, у тому числі й тих, що регулюють галузь економіки. До таких, зокрема, можна віднести наступні із них: Віденську конвенцію про право договорів між державами та міжнародними організаціями або між міжнародними організаціями від 1986 року, у ст. 3 якої зазначено, що якщо міжнародні угоди укладені не у письмовій формі, то вони не мають юридичної сили. Важливими, у контексті предмета даної наукової роботи, є й положення ст. 4 зазначеної Конвенції, відповідно до якої вона не має зворотної сили (а, цей правовий постулат має прикладну цінність у сенсі якісної правової взаємодії України та МВФ на підставі тих «архаїчних» і колізійних норм, що затверджені у відповідному Законі України у 1992 році [17]). Не менш прикладний характер мають і положення, що закріплені в ст. 19 зазначеної Конвенції, у якій кожній державі при укладенні міжнародних договорів надано право робити письмові застереження щодо їх змісту, вимог, правил тощо. Поряд з цим, у ст. 27 Конвенції зазначено, що держава, яка в установленому порядку стала учасником міжнародно-правового договору, не може посилається на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання взятих зобов'язань, що, як видається, не кореспондується з вимогами ч. 2 ст. 9 Конституції України, яка такі міжнародно-правові акти визнає нечинними, що ще раз підтверджує висновок про необхідність застосування нашою державою права на застереження з тим, щоб у будь-якому випадку забезпечувати національні інтереси, особливо в умовах воєнного стану. Саме такий підхід визначено у п. 10 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України», у якій закріплено поняття «національної безпеки», яке у галузі економіки застосовується досить рідко та не в контексті завдань, пов'язаних з її забезпеченням у всіх сферах суспільних відносин. Виходячи з цього та з огляду існуючих на сьогодні правових прогалин і колізій, які детермінують вчинення різноманітних правопорушень та гальмують сталий розвиток економіки, логічно було б ч. 3 ст. 23 Закону України доповнити абзацом другим наступного змісту: «Забороняється участь України у міжнародних договорах без письмових застережень, якщо їх норми суперечать частині другій статті дев'ятій «Конституції України».

Як показали результати вивчення змісту інших міжнародно-правових актів, які мають відношення до сталого розвитку економіки України, у них є також низка неврегульованих питань, пов'язаних з їх співвідношенням з нормами вітчизняного законодавства. Зокрема, цікавою, у сенсі змісту предмета даного наукового пошуку, є Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співпраці між державами у відповідності зі статуту ООН від 24.10.1970 [291]. Так, не можна у сьогоднішній, особливо з урахуванням реальних загроз, які існують для національної безпеки України та її економіки в умовах воєнного стану, назвати дружніми дії Угорщини, яка постійно блокує рішення ЄС щодо надання фінансової допомоги для нашої держави [18]. Такими ж недружніми, навіть з огляду того, що ця країна є стратегічним партнером у війні України проти росії, можна назвати й дії Польської Республіки щодо блокування кордону та недопущення переміщення наших товарів і вантажів через свою територію [19], що у сьогоднішній можна віднести до тих детермінант, які негативно впливають на ефективність зовнішньоекономічної діяльності України та знижують у зв'язку з цим рівень реалізації державної політики сталого розвитку економіки нашої держави в умовах воєнного стану. Не менш проблемними з означених питань є й дії відповідних суб'єктів державної влади й в Словаччій Республіці, яка не тільки вчиняє аналогічні недружні дії щодо України, але й постійно блокує прийняття економічних санкцій проти росії – як держави-агресора [20].

Як видається, у таких умовах та з метою гарантування виконання міжнародних договорів, логічно було б ст. 24 Закону України «Про міжнародні договори України» доповнити частиною четвертою наступного змісту: «Правовою підставою для припинення чи зупинення дій міжнародних договорів на території України можуть стати недружні дії інших учасників міжнародно-правового акту, який в установленому порядку набув законної сили на території цих держав. За умисні дії, вчинені іншою державою проти України та за порушення у зв'язку з цим Статуту Організації Об'єднаних Націй та міжнародних договорів, Україна вправі вимагати від учасника договору компенсації завданих збитків та усунення заподіяної шкоди, у тому числі з використанням для цього можливостей міжнародних судових інстанцій». Такий законодавчий підхід дозволить не тільки створити реальний міжнародно-правовий механізм захисту національних інтересів України, але й дасть можливість вимагати від держав-правопорушників (зокрема, від росії) відшкодування

всіх видів збитків або шкоди, які напустили внаслідок недружніх дій з боку учасників міжнародно-правових договорів. Додатковим аргументом з цього приводу виступають ті принципи, що закріплені у вказаній вище Декларації ООН, а саме: а) принцип рівноправності; б) принцип, згідно з яким держави мають неухильно (сумлінно) виконувати взяті на себе відповідно до Статуту ООН зобов'язання; в) принцип суверенності; г) принцип, згідно з яким держави утримуються у міжнародних відносинах від застосування сили чи від загрози її застосування до інших учасників міжнародно-правового договору; г) принцип, відповідно до якого держави вирішують свої міжнародні суперечки мирними засобами таким чином, щоб не підвищувати рівень реальних загроз, які посягають на міжнародний мир, безпеку і справедливість; д) принцип, на підставі якого жодна держава не може втручатись у справи, що входять до внутрішньої компетенції будь-якої держави; е) принцип, який зобов'язує співпрацювати держави-учасниці міжнародно-правових договорів одна з одною згідно статуту ООН.

Як свідчать результати даного наукового пошуку, вказані принципи міжнародного права, особливо в умовах воєнного стану в Україні, є актуальними та такими, що є необхідними правовими гарантіями її сталого розвитку як у цілому як держави, так і окремо взятих інституцій, зокрема й суспільних відносин у галузі економіки, а також невід'ємним змістовним елементом діяльності усіх, без винятку, органів державної влади з питань забезпечення національних інтересів та національної безпеки нашої країни в цілому. Такий висновок витікає також і зі змісту інших міжнародних договорів, мова про які ведеться у наукових джерелах. При цьому варто зазначити, що у цих, як власне, й у проаналізованих у зазначеній роботі нормах міжнародного права, є низка правових прогалин і колізій, а також відсутні юридичні гарантії, засоби та інструментарії, які регулюють міжнародно-правові відносини в умовах відкритої військової агресії з боку члена Ради Безпеки ООН, недружніх дій учасників міжнародного договору, а також щодо реагування держави на такі випадки, включаючи й міжнародно-правові механізми відшкодування завданої таким чином шкоди або збитків.

Саме з цих міркувань та з урахуванням вказаних особливостей правового регулювання, зокрема, у галузі економіки в умовах воєнного стану та правового забезпечення її сталого розвитку в післявоєнний період функціонування, у даній науковій роботі й запропонована низка науково обґрунтованих заходів, спрямованих на удосконалення правового механізму, що стосується співвідношення норм вітчизняного та міжнародного права та які мають чітко відповідати вимогам Конституції України. Такий підхід на всіх рівнях (законодавчому, доктринальному, правозастосовному, ін.) дасть можливість (і, це має стати невід'ємним структурним елементом відповідної стратегії, концепції, цілей тощо) не тільки створити дійову та ефективну державну програму правового забезпечення сталого розвитку економіки України як в умовах воєнного стану, але й у післявоєнний період її функціонування, з урахуванням того позитивного досвіду, який був в аналогічній ситуації набутий зарубіжними країнами, зокрема, під час II-ї світової війни.

Висновок. Отже, результати аналізу змісту міжнародно-правових актів з питань регулювання та реалізації політики сталого розвитку економіки дозволяють констатувати, що за своєю сутністю ці правові джерела забезпечують міжнародний правопорядок з означених питань, закріплюють реальні права для держав-учасників щодо правової охорони і захисту національних інтересів, систем права та об'єктів економічної діяльності, що варто у сьогоденні у повній мірі використовувати Україні з метою запобігання та протидії різноманітним загрозам, що посягають на її державний суверенітет і незалежність. А, це, у свою чергу, об'єктивно обумовлює необхідність гармонізації чинного законодавства України до норм міжнародного права та законодавства ЄС, у тому числі й шляхом усунення (блокування, ліквідації тощо) існуючих правових прогалин і колізій, доводячи таким чином діалектичний взаємозв'язок і взаємодію явищ і процесів економічного характеру з національними інтересами, зокрема, та національною безпекою у цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Хавронюк М.І. Сучасне загальноєвропейське кримінальне законодавство: проблеми гармонізації: монографія. Київ: Істина, 2005. 264 с.
2. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364.
3. Колб Р.О. Банківська установа як суб'єкт запобігання злочинам: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2021. 20 с.

4. Беницький А.С. Кримінальна відповідальність за легалізацію (відмивання) грошових коштів та іншого майна, здобутих злочинним шляхом: проблеми кваліфікації та удосконалення законодавства: монографія. Луганськ: РВВ Луган. ін-ту внутр. справ, 2001. 353 с.
5. Дмитрієв А.І., Муравйов В.І. Міжнародне публічне право: навч. посіб. стереотип. вид. / Відп. ред. Ю.С. Шемшученко, Л.В. Губерський. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 640 с.
6. Качка Т. Боротьба з відмиванням грошей: комплексний порівняльно-правовий аналіз відповідності законодавства України асquis Європейського Союзу в сфері боротьби та запобігання легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. Київ: Реферат, 2004. 288 с.
7. Коваленко П. Ретроспективний аналіз українського та світового досвіду боротьби з шахрайством і фінансовими ресурсами на транснаціональному рівні. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 6. С. 79–83.
8. Огляд інструментів підтримки фінансової стійкості в умовах воєнного стану в Україні (01.06.-15.07.2023 р.). URL:<https://riss.gov.ua>.
9. Кравчук І. Контроль правотворчого процесу з метою адаптації права України та права ЄС. *Право України*. 2005. № 4. С. 75–77.
10. Спецпроект «Виклики євроінтеграції»: чому Україні важливо вже зараз серйозно підігати до підготовки до вступу в ЄС. URL:<https://par.in.ua>.
11. Тацій В.Я., Грошевий Ю.М. проблеми зближення європейських правових систем як умова гармонізації законодавства України. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом: матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 15-16 вересня 1998). Київ: НАН України, 1998. С. 53–57.
12. Шемшученко Ю. Теоретичні проблеми гармонізації законодавства України є Європейським правом. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 3(38). С. 106–112.
13. Білорус О.Г., Мацейко Ю.М. Глобальна перспектива і сталий розвиток: (Системні марк-тол. дослідж.): монографія. Київ: МАУП, 2005. 492 с.
14. Albrecht P.F., Braum S. Deficiencies in the Development of European Criminal law. *European Law Journal*. 1999. № 5. P. 293–297.
15. Stiglitz J. Globalization and Discontents. NY: WW. Norton and Company, 2002. С. 224–230. URL: <https://assembly.coe.in>.
16. Grushko I. Концептуалізація національних інтересів у теорії міжнародних відносин. *Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії*. 2020. № 2(8). С. 11–26.
17. Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій: Закон України від 03.06.1992 № 2402-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 33. Ст. 474.
18. Ізванікова А. Угорщина надалі блокуватиме допомогу ЄС Україні. Голова угорського МЗС назвав три причини. URL: <https://suspilne.media>.
19. Польські перевізники заблокували рух вантажівок на трьох пунктах пропуску з Україною. URL: <https://www.radosvoboda.org>.
20. Денисяка О. Словаччина знову заблокувала санкції проти рф. Як Братислава це пояснила. URL: <https://hromadske.ua>.

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.33>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОДАТКОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ, РИЗИКИ ТА ШЛЯХИ НЕЙТРАЛІЗАЦІЇ ЗАГРОЗ

Коломієць П.В.,
*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри підприємництва і права
Полтавського державного аграрного університету
ORCID: 0000-0002-3155-0393
e-mail: hotrod911@gmail.com*

Коломієць П.В. Забезпечення податкової безпеки України: правові аспекти, ризики та шляхи нейтралізації загроз.

У даній статті автором наголошено на деяких ключових проблемах забезпечення податкової безпеки України. Уваги заслуговує вплив податкових пільг, які, використовуючись як інструмент підтримки бізнесу, водночас формували ризики втрат бюджету і порушення принципу рівності платників податків. Сформульовано авторські визначення категорій податкової безпеки та її правового регулювання. Наголошено, що проблематика правового регулювання відносин у сфері справляння податків і зборів повинна розглядатися крізь призму людиноцентризму, оскільки з нормами Податкового кодексу України працюють як платники, так і податківці, науковці та студенти. Чітке їх розуміння є ключем до добровільного наповнення бюджету і якісного податкового виховання. Добровільна сплата можлива за умови системної політики у сфері податкової освіти, що охоплює всі рівні – від дошкільної до вищої. Виконання конституційного обов'язку щодо сплати податків у повному обсязі – справа всього народу. Встановлено, що у центрального органу виконавчої влади, який реалізує податкову політику, відсутні закріплені правові норми щодо розробки і виконання заходів із забезпечення податкової безпеки. Пріоритетним завданням має стати правове регулювання податкової безпеки та захист національних інтересів від загроз – ухилення від сплати, тіньової економіки, офшоризації, фіктивних підприємств. Обов'язковою функцією цього органу має бути законодавчо закріплена відповідальність за стан сфери оподаткування, зокрема щодо виявлення, запобігання та нейтралізації загроз, серед яких: 1) ризики податкового законодавства (термінологія, принципи, засади встановлення податків); 2) загрози реалізації національних інтересів у сфері оподаткування (невизначеність політики, дискреційні повноваження, ухилення, відсутність податкового виховання). Встановлено, що першочерговим завданням сучасності є удосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері оподаткування, а саме, впорядкування діючих норм Податкового кодексу України і повна відмова від використання в податковому законодавстві невизначених термінів і понять. Здійснено дослідження зарубіжного досвіду пільгового оподаткування, зокрема і в умовах децентралізації.

Ключові слова: Податковий кодекс, податкова безпека, економічна безпека, правова система, національні інтереси, законодавство, податкове право, фінансове право, загрози податковій безпеці.

Kolomiets P.V. Ensuring tax security in Ukraine: legal aspects, risks and ways to neutralize threats.

In this article, the author emphasizes some key problems of ensuring tax security in Ukraine. The influence of tax benefits, which, when used as a support tool, simultaneously formed the risks of budget losses and violation of the principle of equality of taxpayers, deserves attention. The author's definitions of the categories of tax security and its legal regulation are formulated. It is emphasized that the issues of legal regulation of relations in the field of collecting taxes and fees should be considered through the prism of human centrism, since both taxpayers and tax officials, scientists and students work with the norms of the Tax Code of Ukraine. A clear understanding of them is the key to voluntary filling

of the budget and high-quality tax education. Voluntary payment is possible under the condition of a systemic policy in the field of tax education, covering all levels – from preschool to higher. Fulfilling the constitutional obligation to pay taxes in full is the business of the entire people. It has been established that the central executive body implementing tax policy lacks norms for the development and implementation of measures to ensure tax security. The priority task should be the legal regulation of tax security and the protection of national interests from threats – tax evasion, the shadow economy, offshore, and fictitious enterprises. The mandatory function of this body should be legally enshrined responsibility for the state of the taxation sphere, in particular, regarding the identification, prevention, and neutralization of threats, including: 1) risks of tax legislation (terminology, principles, and tax establishment principles); 2) threats to the implementation of national interests in the field of taxation (uncertainty of policy, discretionary powers, evasion, and lack of tax education). It has been established that the primary task of the present day is to improve the legal regulation of social relations in the field of taxation, namely, to streamline the current norms of the Tax Code of Ukraine and completely abandon the use of indefinite terms and concepts in tax legislation. A study of foreign experience in preferential taxation was conducted, including in the context of decentralization.

Key words: Tax code, tax security, economic security, legal system, national interests, legislation, tax law, financial law, threats to tax security.

Постановка проблеми. В контексті воєнного стану і повоєнного відновлення України та нових фінансово-економічних викликів, недосконалість податкового законодавства є ризиком, що загрожує не тільки безпосередньо податковій безпеці України, а й її національній безпеці. Сучасна проблематика правового регулювання податкової безпеки, як суб'єктів господарювання, так і держави Україна, особливо в умовах взаємодії держави та бізнесу на їх шляху до європейської інтеграції, залишається актуальною.

Метою статті є визначення та аналіз ключових проблем забезпечення податкової безпеки України, обґрунтування необхідних напрямів удосконалення правового регулювання у сфері оподаткування та формування пропозицій щодо підвищення ефективності податкової політики з урахуванням національних особливостей і зарубіжного досвіду.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика податкової безпеки України сьогодні не є предметом численних наукових досліджень у сфері податкового права. Внесок у її розвиток зробили як українські вчені – В.Л. Андрущенко, Ю.І. Аністратенко, Н.І. Атаманчук, В.Т. Білоус, О.О. Бригінець, Л.А. Ваолевська, Л.К. Воронова, М.В. Кармаліта, Л.М. Касьяненко, І.Є. Криницький, М.П. Кучерявенко, Т.А. Латковська, Н.А. Литвин, Т.О. Мацелик, О.В. Машенко, О.А. Музика-Стефанчук, В.В. Чайка та інші, так і зарубіжні дослідники – Дональд С. Любик, Уорд М. Хасси.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах війни, фінансової нестабільності та зовнішньоекономічного тиску проблематика податкової безпеки України набуває особливого значення. Попри зростаючу увагу до питань національної безпеки загалом, правовий аспект податкової безпеки досі залишається концептуально неоформленим і нормативно не врегульованим. Це зумовлює потребу в комплексному осмисленні теоретичних, історико-правових та нормативних засад податкової безпеки як складника фінансової безпеки держави.

Податкова безпека як правове явище виникла на перетині фінансового права та права національної безпеки, що обумовлює її міждисциплінарну природу. Однак наразі відсутня цілісна методологія наукового пізнання цього феномену, з чітко визначеними категоріями, принципами, методами і правилами. Тематика правового регулювання податкової безпеки лише починає формуватися у вітчизняній правовій науці, а сама категорія податкової безпеки досі перебуває в нормативно невизначеному стані – вона лише поступово набуває змістовного правового наповнення.

Попри функціонування Податкового кодексу України з 1 січня 2011 року, в ньому відсутні окремі норми, які б регулювали відносини саме у сфері забезпечення податкової безпеки. Це свідчить про правову прогалину, яка може негативно впливати на спроможність держави ефективно протидіяти податковим ризикам і забезпечувати стаке бюджетне планування.

Податкова безпека, як елемент фінансової безпеки, є невід'ємним елементом складного комплексу національної безпеки, адже основною роллю і головним завданням податкової безпеки є забезпечення захисту своєчасних і повним обсягом надходжень податкових платежів до дохідної частини бюджетів усіх рівнів. Правова природа податкової безпеки визначається наявністю сформованої та стабільної податкової системи, оптимальним рівнем оподаткування, що забезпечує:

а) своєчасне і повним обсягом наповнення дохідної частини державного та місцевих бюджетів податковими надходженнями, для виконання державою та органами місцевого самоврядування своїх повноважень, б) розвиток реального сектору економіки та в) соціальний захист населення.

Процес становлення правового регулювання податкової безпеки в Україні має чітко виражену етапність. Запропонована авторська періодизація включає чотири ключові періоди:

1978-1991 рр. – нормативно-правові акти періоду, де ще не існує самого поняття «податкова безпека», однак формуються первинні елементи фіскального регулювання (з дати прийняття Конституції № 888-IX – до дати проголошення Акту незалежності України № 1427-XII) [1; 2].

1991-1996 рр. – етап становлення фінансової самостійності України, який характеризується пошуком концепцій податкового регулювання (з дати проголошення Акту незалежності України № 1427-XII – до дати прийняття Конституції України № 254к/96-ВР) [2; 3].

1996-2011 рр. – період формування фінансово-правової доктрини в умовах дії Конституції України (з дати прийняття Конституції України № 254к/96-ВР – до дати набрання чинності Податковим кодексом України № 2755-VI) [3; 4].

З 2011 року дотепер – чинність Податкового кодексу України, який хоча й кодифікував податкові норми, однак не заклав правових засад податкової безпеки як системного явища (з дати набрання чинності Податковим кодексом України № 2755-VI) [4].

Результати дослідження теоретико-правових та концептуальних засад історико-правових аспектів становлення і розвитку законодавства у сфері правового регулювання податкової безпеки України свідчать про те, що в перших редакціях блоку нормативно-правових актів, до дати проголошення Акту незалежності України № 1427-XII, не використовувався правовий термін «податкова безпека», проте саме вони були і витокami і першоджерелами, в яких сталося зародження правового регулювання суспільних відносин у сфері податкової безпеки.

Аналіз нормативно-правових актів зазначених періодів також засвідчує, що термінологія у сфері оподаткування тривалий час була непослідовною: вживалися терміни «сплата податків», «надходження до бюджету», «податкова система» – без їх юридичного визначення. Це призводило до хаотичності у побудові податкового законодавства, що негативно впливало на правосвідомість платників податків та довіру до податкової системи загалом.

Результати проведеного дослідження впливу податкової безпеки на динаміку нормотворчості у сфері оподаткування України, дають підстави для висновку про те, що економічний стан, а як наслідок і позиціонування української держави в світі, напряму залежать від впорядкування сучасних податкових норм шляхом удосконалення податкової термінології. Приведення до ясності, прозорості, чіткості, наскрізного використання саме правових податкових термінів, стане чудовим підґрунтям для легкого і вільного сприйняття тексту Податкового кодексу України його користувачами. Тобто, найважливішою характеристикою і запорукою національної безпеки держави Україна є якість написання тексту Податкового кодексу України. Першочерговим завданням сучасності є удосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері оподаткування, а саме, впорядкування діючих норм Податкового кодексу України і повна відмова від використання в податковому законодавстві невизначених термінів і понять.

У межах дослідження сформульовано авторські визначення категорії податкової безпеки та правового регулювання податкової безпеки, а саме: податкова безпека – це захищеність національних інтересів України від впливу загроз у сфері оподаткування, що є пріоритетним завданням державної податкової політики у сфері національної безпеки. У свою чергу, правове регулювання податкової безпеки – це системна категорія, яка впорядковує суспільні відносини у сфері податкової безпеки за допомогою права і правових засобів; це головна складова конституційної норми-принципу забезпечення економічної безпеки, що, по-перше, є однією з найважливіших функцій держави, яка полягає у виключно законодавчому встановленні системи оподаткування, а по-друге, є справою всього Українського народу сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом, що, у свою чергу, сприятиме прагненню держави до збалансованості бюджету України.

Одним із ключових принципів, на яких має ґрунтуватися податкове законодавство України, є принцип чіткості та стабільності податкової термінології. Він передбачає, що норми податкового права повинні формулюватися однозначно, зрозуміло та без можливості подвійного тлумачення. Використання юридичних термінів у текстах податкових нормативно-правових актів має бути логічним, послідовним і узгодженим. Отже, формування та нормативне закріплення податкових понять повинно здійснюватися на основі внутрішньо узгодженої системи податкового права.

Крім того, як серед науковців, так і серед представників органів влади, зокрема податкових, досі немає єдиного розуміння змісту дискреційних повноважень органів влади та їх ролі як чинника корупційних ризиків. Відсутність чіткого визначення цього питання створює передумови для зловживань, що безпосередньо загрожує податковій безпеці.

Окремою проблемою є ігнорування податкової безпеки як складової фінансової безпеки держави. На законодавчому рівні досі не закріплено обов'язковості розрахунку її рівня у структурі економічної безпеки. Так, у Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року серед індикаторів економічної безпеки – «Фінансова безпека», «Виробнича безпека», «Зовнішньоекономічна безпека», «Інвестиційно-інноваційна безпека», «Макроекономічна безпека» – відсутній індикатор податкової безпеки, що свідчить про недооцінку її значення [5].

Аналіз чинної системи оподаткування показує її високу вразливість до податкових ризиків. Серед основних загроз варто відзначити корупцію, тіньову економіку, діяльність фіктивних підприємств і ухилення платників від виконання конституційного обов'язку зі сплати податків. Такі фактори підривають податкову безпеку, зменшують надходження до державного бюджету та створюють додаткові виклики для фінансової стабільності країни.

Аналіз наявних наукових і нормативних напрацювань у сфері реформи децентралізації влади також свідчить про недостатню увагу до проблематики податкової безпеки в умовах фінансової децентралізації, особливо в реаліях воєнного часу та майбутнього повоєнного відновлення. На сьогодні відсутні спеціальні нормативно-правові акти, які б регламентували контроль органів місцевого самоврядування за правильністю та своєчасністю справляння податків і зборів у контексті забезпечення податкової безпеки.

Однією з ключових проблем реалізації податкової безпеки на місцевому рівні є невиконання територіальними громадами покладених на них повноважень при затвердженні та виконанні місцевих бюджетів. Це пов'язано з відсутністю чіткого правового механізму регулювання суспільних відносин у сфері податкової безпеки, що перебувають у компетенції органів місцевого самоврядування.

Додаткову складність створює наявна колізія в нормах Конституції України. Так, положення ст. 143 щодо повноважень органів місцевого самоврядування у сфері встановлення місцевих податків і зборів суперечать ст. 67 та 92 Конституції України в частині повноважень органів місцевого самоврядування в питанні «встановлення» місцевих податків і зборів таким нормативно-правовим актом, як рішення, а також п. 3 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, де йдеться про право визначати їх розмір [6].

Вагомим ризиком для податкової та фінансової безпеки України є й термінологічна невизначеність у використанні понять «фінансова децентралізація», «бюджетна децентралізація» та «фіскальна децентралізація». Їхнє невпорядковане застосування ускладнює управління державними фінансами та знижує ефективність податкової політики [4].

Досвід зарубіжних країн свідчить, що існують різноманітні моделі наповнення місцевих бюджетів. У федеративних і високодецентралізованих державах місцеві органи влади часто значною мірою залежать від трансфертів центрального уряду. Такі дотації та субсидії, за умови ефективного управління, можуть слугувати інструментом зменшення територіальної нерівності у фінансовому забезпеченні. Для України зарубіжний досвід може бути корисним, однак його застосування повинно враховувати унітарний характер держави та національні нюанси.

Особливу увагу, в данному випадку, заслуговує досвід Федеративної Республіки Німеччина, де високий рівень податкових надходжень до місцевих бюджетів забезпечується широкою базою місцевих податків і зборів, ефективною системою їх адміністрування та низькими витратами на її підтримку. Значну роль відіграють податкова дисципліна, національна свідомість громадян і системне навчання податковій грамотності. Водночас якісне податкове законодавство Німеччини мінімізує загрози податковій безпеці [7; 8].

Дослідження зарубіжного досвіду пільгового оподаткування показало, що з метою відповідності європейським стандартам, щодо прозорості загальних державних фінансів, Україні варто долучитися до виконання вимоги п. 2 ст. 14 Директиви Ради ЄС 2011/85/ЄС від 08.11.2011 року «Щодо вимог до бюджетних рамок держав-членів», який вказує, що держави-члени мають публікувати детальну інформацію про вплив податкових пільг на доходи держави. Ці правила необхідні для забезпечення дотримання державами-членами зобов'язань згідно з Договором про функціонування Європейського Союзу щодо уникнення надмірного державного дефіциту. Виконання

ристовуючи досвід Організації економічного співробітництва та розвитку «The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)» (ОЕСР) відносно найкращих практик звітності щодо податкових пільг та їх доступності для громадськості, актуальним для України є питання запровадження якісного, всеохоплюючого та прозорого звітування щодо наданих податкових пільг та аналізу їх доцільності [9].

Підвищення якості навчання податкової грамоти, податкового виховання та освіти українських громадян також є актуальним питанням сьогодення, оскільки якісна податкова освіта є запорукою податкової безпеки України. Значну увагу варто приділяти питанням підвищення рівня податкової культури не тільки серед податківців і платників податків, але і суб'єктів права законодавчої ініціативи.

Висновки. Отже, правова сутність податкової безпеки держави полягає у нормативному забезпеченні комплексу заходів із протидії загрозам, які унеможливають наповнення податковими надходженнями дохідної частини як державного, так і місцевих бюджетів. Основними структурними складовими податкової безпеки держави є: 1) суб'єкти: а) платники податків і зборів; б) контролюючий орган – ДПС України (центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, його територіальні органи), а також уповноважені органи законодавчої, виконавчої та судової влади; 2) об'єкти (національні інтереси у сфері оподаткування): а) відносини у сфері формування податкових надходжень дохідної частини державного та місцевих бюджетів (сплачені своєчасно й у повному обсязі); б) підвищення якості нормативного забезпечення системи оподаткування (досконале та стабільне податкове законодавство); в) формування правового механізму захисту податкової системи держави від впливу протиправних явищ в оподаткуванні; г) заходи із протидії загрозам податковій безпеці (запобігання та мінімізація впливу на бюджети всіх рівнів таких факторів: податкові пільги, ухилення від сплати податків, дискреційні повноваження органів влади як чинники корупції); д) формування нульової терпимості до корупції; е) моніторинг внутрішніх і зовнішніх загроз, які впливають на забезпечення національних інтересів у сфері оподаткування; є) формування податкової культури населення та працівників контролюючих органів (податкова обізнаність платників податків і зборів та висока професійна етика працівників податкових органів); ж) формування досконалої податкової політики; з) контроль якості виконання платниками податків свого конституційного обов'язку зі сплати податків.

Характерними рисами прояву податкової безпеки в податкових правовідносинах в Україні є: 1. Відсутність у сучасній теорії права та, зокрема, у теорії правового регулювання: а) теоретико-методологічних засад формування податкової безпеки України як соціально-правового явища у фінансовому праві; б) ретельно розробленого питання сутності та змісту поняття податкової безпеки; в) наукових пошуків теоретичних основ податкової безпеки та історико-правових аспектів розвитку підходів до формування податкової безпеки держави. 2. Проблематика дослідження впливу податкової безпеки на динаміку нормотворчості у сфері оподаткування в Україні, яка зумовлена нагальною необхідністю: а) впорядкування сучасних податкових норм шляхом удосконалення податкової термінології; б) приведення принципів податкового законодавства у відповідність до конституційних норм-принципів у системі оподаткування в контексті податкової безпеки; в) відповідності загальних засад встановлення податків і зборів сучасним вимогам податкової безпеки України. 3. Наявність загроз податковій безпеці, що ускладнюють реалізацію національних інтересів України у сфері оподаткування, серед яких: а) правова невизначеність у сфері податкової безпеки; б) дискреційні повноваження органів влади як чинники корупції; в) ухилення від сплати податків як основний виклик фінансовій безпеці держави; г) проблематика реалізації податкової безпеки в умовах фінансової децентралізації; д) проблематика податкових пільг в Україні. 4. Незадовільний стан якості надання українським громадянам освітніх послуг у сфері навчання податкової грамоти, податкового виховання та податкової освіти, оскільки напрями розвитку вітчизняної освіти не мають достатньо системного та комплексного характеру, а відтак не сприяють формуванню цілісної державної політики у сфері податкової освіти українських громадян як запоруки забезпечення податкової безпеки України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція (Основний Закон) України: Закон від 20.04.1978 № 888-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19960628#Text> (дата звернення: 10.08.2025).

2. Про проголошення незалежності України: Постанова від 24.08.1991 № 1427-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 38, Ст. 502.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30, Ст. 141.
4. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст.112.
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року «Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року»: Указ Президента України від 11.08.2021 № 347/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. № 65. Ст. 4104.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ *Ради Європи* від 15.10.1985. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 718.
7. Das Grundgesetz (GG). Die Verfassung für die Bundesrepublik Deutschland. URL: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/-grundgesetz/gg_10-245148(дата звернення: 10.08.2025).
8. Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 24 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 411) geändert worden ist. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/ao_1977/BJNR006130976.html. (дата звернення: 10.08.2025).
9. Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085>. (дата звернення: 10.08.2025).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.34>

ОСНОВНІ ЗАПОБІЖНИКИ ПОРУШЕНЬ ПРИНЦИПУ ЗАКОННОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Костецький С.С.,
*аспірант кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного університету
ім. В. Винниченка*

Костецький С.С. Основні запобіжники порушень принципу законності в адміністративному судочинстві.

У статті розкрито зміст і значення принципу законності як фундаментальної засади функціонування адміністративного судочинства в Україні. Наголошено, що законність є системоутворювальним фактором, який забезпечує передбачуваність правозастосування, юридичну визначеність, а також захист прав і свобод особи у відносинах з органами публічної влади. З урахуванням природи адміністративного процесу, в якому сторонами є приватна особа та суб'єкт владних повноважень, принцип законності набуває особливої правозахисної функції, спрямованої на запобігання зловживанню владою та забезпечення процесуального балансу.

У роботі проведено комплексний аналіз чинників, що впливають на ефективну реалізацію принципу законності. Виокремлено загальні передумови, зокрема політичні, ідеологічні, психологічні та економічні чинники, а також спеціальні юридичні механізми – загальноправові, організаційно-правові й процесуальні гарантії. Автор підкреслює, що забезпечення законності в адміністративному судочинстві неможливе без функціонування цілісної системи правових запобіжників.

Особливу увагу приділено нормативно-правовим та інституційним механізмам захисту законності. Проаналізовано роль процесуальних запобіжників, зокрема чітких процедур розгляду справ, вимог до мотивованості судових рішень, апеляційного й касаційного перегляду, а також заборони зловживання процесуальними правами. Визначено, що ці інструменти створюють стабільне правове середовище, в якому реалізується адміністративне правосуддя.

Розглянуто інституційні гарантії, серед яких провідне місце займають незалежність суддів, ефективність процедур їх добору та дисциплінарної відповідальності, автоматизований розподіл справ. Також висвітлено значення процесуальних гарантій – змагальності, рівності сторін, відкритості судового розгляду, що є ключовими елементами забезпечення справедливості та законності.

У підсумку наголошується, що принцип законності має реалізовуватися не лише як декларативна норма, а як реальний механізм функціонування правової держави. Його дотримання є критерієм ефективності адміністративного судочинства та показником довіри громадян до судової системи.

Ключові слова: законність, адміністративне судочинство, публічна адміністрація, принципи права, правові гарантії, судовий контроль, змагальність, процесуальні запобіжники, правова держава, права людини.

Kosteckiy S.S. The main safeguards against violations of the principle of legality in administrative proceedings.

The article reveals the content and significance of the principle of legality as a fundamental basis for the functioning of administrative proceedings in Ukraine. It is emphasized that legality is a system-forming factor that ensures predictability of law enforcement, legal certainty, and protection of the rights and freedoms of an individual in relations with public authorities. Taking into account the nature of the administrative process, in which the parties are a private person and a subject of public authority, the principle of legality acquires a special human rights protection function aimed at preventing abuse of power and ensuring procedural balance.

The work provides a comprehensive analysis of the factors influencing the effective implementation of the principle of legality. The general prerequisites are identified, in particular political, ideological, psychological and economic factors, as well as special legal mechanisms – general legal, organizational and legal and procedural guarantees. The author emphasizes that ensuring legality in administrative proceedings is impossible without the functioning of a holistic system of legal safeguards.

Particular attention is paid to the regulatory and institutional mechanisms for protecting legality. The role of procedural safeguards is analyzed, in particular, clear procedures for considering cases, requirements for the motivation of court decisions, appellate and cassation review, as well as the prohibition of abuse of procedural rights. It is determined that these tools create a stable legal environment in which administrative justice is implemented.

Institutional guarantees are considered, among which the leading place is occupied by the independence of judges, the effectiveness of their selection and disciplinary procedures, and automated case distribution. The importance of procedural guarantees is also highlighted – adversarial, equality of parties, openness of the trial, which are key elements of ensuring justice and legality.

In conclusion, it is emphasized that the principle of legality should be implemented not only as a declarative norm, but as a real mechanism for the functioning of the rule of law. Its observance is a criterion for the effectiveness of administrative proceedings and an indicator of citizens' trust in the judicial system.

Key words: legality, administrative proceedings, public administration, principles of law, legal guarantees, judicial control, adversarial, procedural safeguards, rule of law, human rights.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розбудови правової держави та реформування судової системи в Україні особливої уваги набуває питання дотримання принципу законності в адміністративному судочинстві. Незважаючи на проголошення законності як одного з фундаментальних принципів правосуддя, на практиці часто мають місце випадки його порушення, що проявляється у винесенні неправомірних судових рішень, порушенні процедур розгляду справ, недостатній обґрунтованості рішень або залежності суддів від впливу ззовні.

Складність проблеми полягає в тому, що сам принцип законності потребує ефективного механізму реалізації та захисту, особливо в контексті адміністративних спорів, які за своєю природою стосуються протистояння особи та публічної влади. При цьому відсутність дієвих запобіжників або їх недостатня ефективність створює передумови для порушення прав і свобод учасників процесу, формування недовіри до адміністративного суду як інституту захисту від державного свавілля.

Мета статті полягає у з'ясуванні теоретико-правової природи принципу законності в адміністративному судочинстві, систематизації основних запобіжників його порушення.

Стан опрацювання проблематики. Питання дотримання принципу законності в адміністративному судочинстві традиційно привертає увагу як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників. Значний внесок у дослідження теоретичних і прикладних аспектів дотримання принципу законності в адміністративному судочинстві зробили такі науковці, як О.Ф. Андрійко, В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.М. Бандурка, І.С. Гриценко, Р.А. Калюжний, А.М. Колодій, Н.В. Максименко, В.І. Теремецький, Н.М. Хоменко.

Виклад основного матеріалу. Принцип законності виступає фундаментальною засадою функціонування правової системи, покликаною забезпечувати передбачуваність правозастосування, стабільність правового режиму, юридичну визначеність, а також гарантувати недопущення свавілля з боку органів публічної влади. Як слушно зауважує М.А. Самбор, позиція державної влади, зокрема її судової гілки, має ґрунтуватися на здобутках юридичної доктрини у сфері розуміння змісту та дії принципу законності, який повинен бути інтегрований у діяльність усіх державних органів, інститутів та посадових осіб [1, с. 92]. Такий підхід забезпечує належну реалізацію інтересів як суспільства загалом, так і кожної особи зокрема. Саме дотримання принципу законності в діяльності судової гілки влади створює гарантії правової безпеки особи, сприяє ефективному захисту її прав, свобод та законних інтересів, а також зміцненню довіри до правосуддя.

Особливої ваги принцип законності набуває в адміністративному судочинстві, оскільки в межах цього виду юрисдикції вирішуються спори між приватною особою та суб'єктом владних повноважень. Останній, володіючи адміністративними ресурсами, перебуває у сильнішій позиції, що вимагає від суду особливої відповідальності за дотримання процесуальних та матеріаль-

но-правових гарантій, аби забезпечити реальну рівність сторін у процесі та не допустити домінування публічної влади над інтересами особи. У цьому контексті принцип законності виконує не лише нормативну, а й правозахисну функцію, будучи системоутворювальним фактором ефективного функціонування адміністративного судочинства в умовах правової держави.

Ефективна реалізація принципу законності неможлива без урахування комплексу загальних та спеціальних чинників, що детермінують умови функціонування державної влади та її взаємодії з громадянським суспільством.

Загальні обставини, що впливають на стан законності, охоплюють політичні, ідеологічні, психологічні та економічні передумови. Так, легітимізація принципу законності чинним політичним режимом є визначальним фактором у забезпеченні правозастосування та створює інституційні умови для неухильного дотримання законів державними службовцями та громадянами. Ідеологічні чинники формують уявлення про роль і значення законності в суспільному житті, впливаючи на пріоритети правової політики та орієнтацію органів влади на правову поведінку. Психологічні аспекти, такі як рівень правосвідомості, довіра до правосуддя та відчуття справедливості, суттєво впливають на мотивацію до дотримання закону. Водночас, економічні умови, зокрема розподіл матеріальних благ та рівень соціальної нерівності, обумовлюють сприйняття правової справедливості й легітимності правових норм [2, с. 282].

Спеціальні обставини, які виступають суто юридичними засобами забезпечення законності, включають загальноправові, організаційно-правові та процесуальні механізми. До перших належать високий рівень розвитку правової системи, системність і внутрішня узгодженість законодавства, розвинена юридична техніка та належна правова культура. Організаційно-правові чинники охоплюють ефективну роботу органів законодавчої, виконавчої та судової влади, а також механізми контролю за конституційністю законів і нормативних актів. Процесуальні гарантії забезпечують реальну можливість кожної особи звернутися до суду з метою захисту порушених прав, включаючи оскарження актів органів публічної адміністрації, які не відповідають вимогам законодавства [2, с. 282].

Безумовно, у адміністративного судочинства, зазначені фактори набувають особливої значущості. Саме в цій сфері відбувається контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень, які можуть порушувати права фізичних та юридичних осіб. Принцип законності тут виступає не лише етичним і правовим імперативом, але й процесуальною вимогою, що визначає зміст судового розгляду. Його дотримання гарантує забезпечення правового балансу між публічними інтересами та правами особи, а також сприяє утвердженню довіри громадян до судової влади.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що дотримання принципу законності в адміністративному судочинстві неможливе без існування цілісної системи політико-правових, соціальних та інституційних передумов. Адміністративна юстиція має діяти в умовах повної правової визначеності, процесуальної справедливості та незалежності суддів, що можливо лише за умов належного функціонування всіх механізмів, покликаних підтримувати і захищати режим законності в державі.

Отже, у контексті дотримання принципу законності у сфері адміністративного судочинства повинно забезпечуватися не лише на рівні формального декларування в Конституції України та Кодексі адміністративного судочинства України (КАСУ), але й через ефективне функціонування розгалуженої системи правових, інституційних, процесуальних та організаційних запобіжників, які унеможливають або мінімізують ризики відхилення від закону в процесі здійснення адміністративного правосуддя. Саме запобіжники, як превентивні механізми забезпечення законності, мають ключове значення для реального втілення засад правової держави у сфері адміністративного судочинства.

До таких запобіжників належать, зокрема, чітко визначені процесуальні процедури розгляду адміністративних справ, які забезпечують реалізацію принципів змагальності, рівності сторін, гласності, відкритості та диспозитивності. Наявність правових приписів, що регламентують порядок здійснення провадження, мінімізує ризики порушення прав учасників процесу та забезпечує єдність судової практики.

Суттєве значення мають і законодавчо закріплені вимоги до судового рішення, яке повинно бути не лише формально правильним, а й мотивованим, логічно узгодженим і винесеним на підставі повного й об'єктивного дослідження всіх фактичних обставин справи (статті 243–247 КАС України) [3]. Таке регламентування унеможливує прийняття рішень без належного правового обґрунтування, що є важливою умовою підтримання довіри до судової системи.

Окрему групу запобіжників становлять механізми судового контролю у формі апеляційного та касаційного перегляду рішень, які дозволяють виявити та виправити помилки судів першої інстанції, забезпечуючи ефективну дію принципу законності на всіх етапах судового процесу.

Також важливим є закріплення у КАС України заборони зловживання процесуальними правами. Ця норма спрямована на попередження маніпуляцій із процесуальними інструментами з метою затягування розгляду справи або впливу на об'єктивність суду, що також сприяє неухильному дотриманню законності.

Загалом система нормативно-правових запобіжників, закріплена в адміністративному процесуальному законодавстві, створює цілісну правову рамку, в межах якої відбувається реалізація судової влади у публічно-правових спорах. Такий підхід забезпечує передбачуваність і стабільність судового процесу, зміцнює правову визначеність та служить важливим елементом гарантування прав і свобод особи.

Інституційні запобіжники дотримання принципу законності в адміністративному судочинстві охоплюють сукупність організаційних, структурних та функціональних механізмів, спрямованих на забезпечення незалежності, професійності та неупередженості судової влади. Їх наявність і ефективне функціонування є ключовою умовою запобігання порушенням принципу законності під час розгляду публічно-правових спорів.

Серед інституційних запобіжників першочергове значення мають гарантії незалежності суддів, які закріплено в Основному Законі України. Так, стаття 126 Конституції України гарантує незмінюваність суддів, визначає заборону на будь-яке втручання в судову діяльність, а також передбачає особливий порядок притягнення суддів до юридичної відповідальності [4]. Ці гарантії створюють передумови для здійснення правосуддя виключно на основі закону, без зовнішнього впливу чи тиску.

Другим важливим елементом є інституційна система добору та оцінювання суддівського корпусу, яка реалізується через діяльність таких органів, як Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Вища рада правосуддя та Національна школа суддів України. Завдяки цим інституціям забезпечується високий рівень фаховості суддів, їх відповідність етичним стандартам, а також постійне професійне зростання, що прямо впливає на якість здійснення правосуддя в адміністративному процесі.

Крім того, запобігання порушенням принципу законності сприяє автоматизована система розподілу судових справ, яка гарантує об'єктивність у визначенні складу суду для конкретної справи. Така система унеможливує ручне втручання в процес призначення судді, виключаючи ризики упередженості чи зацікавленості у результаті розгляду.

Не менш важливим елементом інституційних гарантій є наявність ефективних процедур дисциплінарної відповідальності суддів. Ці механізми, які передбачають можливість реагування на факти порушення суддею присяги, процесуальних норм або етичних стандартів, слугують додатковим засобом забезпечення відповідальності та доброчесності суддівського корпусу.

Отже, інституційні запобіжники формують організаційно-функціональне середовище, в межах якого суддя має всі умови для здійснення правосуддя в адміністративних справах на основі законності, дотримання прав і свобод громадян, а також на засадах справедливості, неупередженості та об'єктивності.

Процесуальні гарантії та процесуальна справедливість як механізми забезпечення принципу законності в адміністративному судочинстві також відіграють важливу роль.

Принцип законності в адміністративному судочинстві невіддільний від принципу справедливого судового розгляду, що забезпечується на рівні процесуального права через сукупність процесуальних гарантій. Ці гарантії відіграють роль своєрідних запобіжників, покликаних мінімізувати ризики зловживання владними повноваженнями з боку органів публічної влади, а також забезпечити належний захист прав і законних інтересів приватних осіб у публічно-правових спорах.

Одним із ключових інструментів забезпечення справедливості та законності виступають принципи змагальності та рівності сторін, що закріплені у статтях 9 та 10 Кодексу адміністративного судочинства України. Зазначені принципи покликані встановити процесуальну рівновагу між сторонами, де приватна особа, що часто має слабшу процесуальну позицію, отримує рівні процесуальні можливості для доведення своєї правової позиції. Це дозволяє гарантувати баланс інтересів і недопущення упередженості чи дискримінації у ході судового розгляду.

Іншим важливим елементом процесуальної справедливості є прозорість судового процесу, яка реалізується через принцип відкритого розгляду справ (стаття 11 КАС України). Така відкритість сприяє суспільному контролю за діяльністю суду, зміцнює довіру до судової системи та виступає запобіжником протиправних дій з боку суддів або сторін процесу [3].

Не менш значущим є дотримання правил доказування, а саме – обґрунтування судового рішення виключно на підставі доказів, поданих відповідно до встановленої процесуальної процедури. Це гарантує, що рішення ухвалюються на основі об'єктивно зібраного й належним чином дослідженого матеріалу справи, без впливу зовнішніх чинників чи позапроцесуальних міркувань.

Особливу роль у контексті забезпечення процесуальної справедливості відіграє інститут судового контролю за дотриманням прав людини у публічно-правових відносинах. Суд, розглядаючи адміністративну справу, виконує функцію контролюючого органу щодо правомірності дій (бездіяльності) суб'єкта владних повноважень, тим самим виступаючи як гарант неприпустимості порушення основоположних прав особи з боку органів влади.

Впевнено, можна констатувати, що процесуальні гарантії й стандарти справедливого судового розгляду не лише реалізують принцип законності, а й забезпечують ефективність судового захисту, зміцнюючи правову визначеність і довіру до адміністративного судочинства як до механізму правового регулювання публічно-правових спорів.

Так, забезпечення законності в адміністративному судочинстві неможливе без належного функціонування двох ключових напрямів – систематизації судової практики та цифрової трансформації правосуддя. Вони не лише зміцнюють правову визначеність, а й формують надійні гарантії дотримання процесуальних норм.

Правова визначеність і передбачуваність правозастосування забезпечуються через: єдність судової практики, яку формує Верховний Суд України шляхом напрацювання обов'язкових правових позицій для судів нижчих інстанцій; врахування практики Європейського суду з прав людини, що відповідно до частини другої статті 8 Кодексу адміністративного судочинства України є обов'язковою до застосування, а також правових позицій Конституційного Суду України [3]; використання аналітичних матеріалів, включаючи узагальнення судової практики, інформаційні листи та огляди, що сприяють однаковому тлумаченню та застосуванню норм адміністративного права.

Паралельно із систематизацією судової практики важливу роль відіграє цифровізація судової влади, яка спрямована на посилення прозорості, відкритості та ефективності правосуддя. У цьому контексті ключовими елементами є: Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система (ЄСІТС) – інструмент електронного документообігу, автоматизованого розподілу справ та фіксації процесуальних дій; Єдиний державний реєстр судових рішень, який забезпечує відкритий доступ до всіх судових рішень, що створює умови для суспільного контролю за дотриманням законності; онлайн-трансляції судових засідань, що сприяють публічності судового процесу та зменшують ризики порушень процедурних гарантій.

Таким чином, поєднання систематизації судової практики з цифровими інструментами правосуддя формує надійне підґрунтя для реалізації принципу законності в адміністративному судочинстві, підвищує рівень довіри до суду та мінімізує прояви процесуального свавілля.

В той же час, ми безсумнівно погоджуємося з низкою вчених, зокрема В.І. Теремецьким, який зазначає, що незважаючи на те, що інструменти електронного правосуддя пропонують великі перспективи для підвищення ефективності, прозорості та доступності, вони одночасно мають потенціал для розширення можливостей для несправедливості та послаблення основних принципів правової системи, включаючи доступ до правосуддя, а тому впровадження їх завжди потребує необхідності пошуку балансу [5, с. 143].

Висновок. Узагальнюючи викладене, слід наголосити, що ефективне функціонування системи запобіжників порушень принципу законності в адміністративному судочинстві є необхідною умовою становлення правової держави, побудованої на верховенстві права, недопущенні зловживань владою та належному захисті прав і свобод людини. Комплексність і взаємопов'язаність нормативних, інституційних, процесуальних та технологічних елементів дозволяє вибудувати цілісну систему гарантій законності, яка потребує постійного вдосконалення, зокрема через імплементацію найкращих європейських практик правосуддя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Самбор М.А. Законність як принцип діяльності суду з дотримання прав, свобод та інтересів неповнолітніх у справах про адміністративні правопорушення. *Право і безпека*. 2024. № 4 (95). С. 90–104.
2. Марушій О. Принцип законності у діяльності органів публічного управління: методологічні засади. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13321/44>.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Теремецький В.І., Дуліба Є.В. Особливості впровадження та функціонування єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи як інструмента електронного правосуддя. *Форум права*. 2023. 75(2). С. 130–143.
6. Адміністративний процес: навч. посіб. / О.Ю. Салманова, А.Т. Комзюк, С.М. Гусаро та ін.; за заг. ред. О.Ю. Салманової, А.Т. Комзюка; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2022. 412 с.
7. Панасюк О.В. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2021. 32 с.

МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ ОХОРОНИ ПРАВ ЛЮДИНИ

Красногор О.В.,
*кандидат юридичних наук,
приватний нотаріус
ORCID: 0009-0004-0901-7033
e-mail: Krasnogorav@ukr.net*

Красногор О.В. Міністерство юстиції України в системі державних інституцій охорони прав людини.

У статті досліджено місце та роль Міністерства юстиції України в системі державних інституцій, що забезпечують охорону прав і свобод людини. Проаналізовано основні напрями діяльності Міністерства юстиції України, зокрема виконання міжнародних зобов'язань України у сфері прав людини, функціонування системи безоплатної правової допомоги, реалізацію правопросвітницьких програм, а також участь у нормотворчому процесі. Особливу увагу приділено сучасним викликам, пов'язаним із воєнним станом, і необхідності адаптації правозахисної політики до нових умов.

Звернуто увагу на потребу у вдосконаленні механізмів виконання рішень Європейського суду з прав людини, розвитку системи безоплатної правової допомоги, запобіганні порушенням прав людини з боку держави, а також підвищенні правової обізнаності населення.

Вказано, що утверджуючи фундаментальні права і свободи людини, Україна бере на себе обов'язок не лише їх нормативного закріплення, а й забезпечення реального механізму їх впровадження й захисту, що включає комплекс організаційно-правових заходів та інструментів. Центральну роль у цій діяльності відіграють спеціально уповноважені суб'єкти держави у сфері правозахисту, одним із яких є Міністерство юстиції України.

Актуалізовано, значущість діяльності Міністерства юстиції України як центрального органу виконавчої влади, уповноваженого координувати реалізацію правової політики держави, що виконує ключову роль у забезпеченні Урядом України прав і свобод людини та громадянина.

Автор підкреслює значущість ефективної взаємодії Міністерства юстиції України з іншими державними органами та міжнародними структурами у забезпеченні належного рівня захисту прав людини в Україні.

Визначено, що ефективне функціонування Міністерства юстиції України як органу, відповідального за реалізацію правової політики, є ключовим елементом загальної стратегії держави щодо утвердження прав людини, забезпечення законності та розвитку демократичних інституцій. У сучасних умовах реформування правової системи та інтеграції України до європейського правового простору роль Міністерства юстиції як гаранта правової стабільності та захисника конституційних прав і свобод лише зростає.

Ключові слова: права людини, охорона прав людини, органи державної влади, виконавча гілка влади, Міністерство юстиції України.

Krasnohor O.V. Ministry of Justice of Ukraine in the system of state institutions for the protection of human rights.

The article examines the place and role of the Ministry of Justice of Ukraine in the system of state institutions that ensure the protection of human rights and freedoms. The main areas of activity of the Ministry of Justice of Ukraine are analyzed, in particular, the fulfillment of Ukraine's international obligations in the field of human rights, the functioning of the free legal aid system, the implementation of legal education programs, as well as participation in the rule-making process. Special attention is paid to modern challenges associated with martial law and the need to adapt human rights policy to new conditions.

Attention is drawn to the need to improve the mechanisms for implementing the decisions of the European Court of Human Rights, to develop the system of free legal aid, to prevent human rights violations by the state, as well as to enhance the legal awareness of the population.

It is noted that, by affirming the fundamental human rights and freedoms, Ukraine assumes the obligation not only to enshrine them in legislation but also to ensure a real mechanism for their implementation and protection, which includes a set of organizational and legal measures and instruments. A central role in this activity is played by specially authorized state entities in the field of human rights protection, one of which is the Ministry of Justice of Ukraine.

The significance of the activities of the Ministry of Justice of Ukraine as the central executive authority authorized to coordinate the implementation of the state's legal policy, which plays a key role in ensuring the protection of human rights and freedoms by the Government of Ukraine, has been emphasized.

The author emphasizes the importance of effective interaction of the Ministry of Justice of Ukraine with other state bodies and international structures in ensuring an adequate level of human rights protection in Ukraine.

It has been determined that the effective functioning of the Ministry of Justice of Ukraine as a body responsible for the implementation of legal policy is a key element of the state's overall strategy for the establishment of human rights, ensuring the rule of law and the development of democratic institutions. In the current conditions of reforming the legal system and integrating Ukraine into the European legal space, the role of the Ministry of Justice as a guarantor of legal stability and defender of constitutional rights and freedoms is only growing.

Key words: human rights, human rights protection, state authorities, executive branch of government, Ministry of Justice of Ukraine.

Постановка проблеми. Забезпечення та захист прав і свобод людини є однією з ключових ознак демократичної правової держави. В умовах трансформаційних змін в українському суспільстві, євроінтеграційного курсу та викликів, пов'язаних із збройною агресією РФ проти України, посилюється роль державних інституцій, що відповідають за реалізацію та охорону прав людини.

У цьому контексті особливої значущості набуває діяльність Міністерства юстиції України як центрального органу виконавчої влади, уповноваженого координувати реалізацію правової політики держави, що виконує ключову роль у забезпеченні Урядом України прав і свобод людини та громадянина. Зазначене зумовлює актуальність дослідження Міністерства юстиції України як важливого суб'єкта формування та реалізації політики у сфері захисту конституційних прав і свобод людини.

Актуальність теми обумовлюється також потребою у вдосконаленні механізмів виконання рішень Європейського суду з прав людини, розвитку системи безоплатної правової допомоги, запобіганні порушенням прав людини з боку держави, а також підвищенні правової обізнаності населення. Аналіз ролі Міністерства юстиції України в цій системі дозволяє оцінити ефективність функціонування національного механізму правозахисту та визначити напрями його подальшого розвитку.

Метою статті є комплексне дослідження ролі та функціонального призначення Міністерства юстиції України в системі державних інституцій, що забезпечують охорону прав і свобод людини.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми теорії та практики охорони та захисту прав і свобод людини є традиційним предметом наукових досліджень вітчизняних вчених, як Ю. Барабаш, О. Батанов, П. Рабинович, В. Речицький, О. Скрипнюк, В. Федоренко, В. Шаповала та ін. Окремим аспектам правового статусу Мінюсту України, його завданням та функціям у різних сферах присвячені праці В. Авер'янова, Р. Будецького, В. Гошовського, Н. Железняк, О. Литвинова, В. Топчій та інших вчених. Однак спеціального дослідження статусу Міністерства юстиції України в системі державних інституцій охорони прав людини не проводилося, що також підтверджує актуальність обраної теми дослідження.

Виклад основного матеріалу. Згідно з Конституцією України, найвищою соціальною цінністю в державі визнаються людина, її життя і здоров'я, честь, гідність, недоторканність та безпека. Вона гарантує широке коло основоположних прав і свобод, які не лише задекларовані на нормативному рівні, а й мають бути забезпечені на практиці. Саме ці конституційні положення

визначають зміст і пріоритети діяльності всіх органів державної влади, зокрема органів виконавчої гілки, і вимагають від них ефективної та злагодженої правозахисної політики. Усі державні органи та їх посадові особи зобов'язані діяти на основі принципів правової держави, демократії, соціальної справедливості та гуманізму, орієнтуючись на потреби людини як найвищої цінності.

Саме на забезпечення цих засадничих прав і свобод спрямована діяльність органів державної влади. Виконання цього завдання є ключовим обов'язком кожної демократичної, соціальної та правової держави.

Відповідно до ст. ст. 6 та 116 Конституції України, виконавчу владу в Україні здійснює Кабінет Міністрів України, який спрямовує і координує діяльність центральних органів виконавчої влади [1]. До таких органів належать, в першу чергу, міністерства, які формують державну політику у відповідних сферах.

Так, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» визначається, що міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України [2].

Як вказує В. Гошовський, одним із ланцюжків, який становить систему органів виконавчої влади є міністерства, на які, відповідно до чинного законодавства, покладені певні завдання та функції; вони наділені компетенцією з приводу втілення політики держави в різноманітних сферах суспільно-політичного життя країни, з приводу забезпечення конституційно проголошених прав, свобод та законних інтересів осіб, які проживають на території нашої держави [3].

Отже, важливим завданням кожного міністерства як центрального органу виконавчої влади є здійснення у межах своїх повноважень нормативно-правового регулювання тих сфер та галузей суспільних правовідносин, які віднесені до сфери його відання.

Одним із таких міністерств є Міністерство юстиції України, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Як вказує Р. Будецький, Міністерство юстиції є так званим «класичним» міністерством, тобто таким, без якого практично неможливою є діяльність демократичної держави у правовій сфері і забезпеченні верховенства права [4, с. 33]. На думку О. Марченко, Мін'юст має значний вплив на формування державної політики щодо створення умов для громадян на справедливий юридичний захист конституційних прав, свобод та законних інтересів, а також розвиток сучасного суспільства в юридичній сфері. До елементів адміністративно-правового статусу Мін'юсту відносять завдання, адміністративні обов'язки і права про їх виконання, а також окремим рядком слід виділяти адміністративну відповідальність. Невід'ємним елементом змісту адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України є адміністративна відповідальність фізичних і юридичних осіб, яка застосовується у цій сфері [5, с. 56].

Міністерство юстиції України посідає провідне місце в системі центральних органів виконавчої влади, оскільки відповідає за формування та реалізацію державної правової політики. У силу свого правового становища Міністерство юстиції України наділене широким колом повноважень у різних сферах публічно-управлінських правовідносин, включаючи питання формування та реалізації правової політики, державної реєстрації, організації та функціонування нотаріату тощо.

Аналіз змісту п.п. 1 та 2 Положення про Міністерство юстиції України [6] дозволяє виділити такі основні напрямки діяльності цього Міністерства: 1) міжнародне співробітництво, включаючи забезпечення виконання на території України рішень Європейського суду з прав людини, інших міжнародних судів, а також забезпечення представництво інтересів України у таких судах, інших міжнародних інституціях, експертне забезпечення правосуддя тощо; 2) правова політика, що включає формування та реалізацію державної політики у сфері правової освіти, надання безоплатної правової допомоги, забезпечення виконання судових рішень та рішень деяких інших органів, кримінальних покарань у встановленому законом порядку; 3) регулювання та здійснення контролю за особами, які проводять незалежну професійну діяльність (нотаріуси, арбітражні керуючі, державні реєстратори та ін.); 4) державна реєстрація права власності та інших речових прав, юридичних осіб та фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності та громадських формувань, а також державна реєстрація нормативно-правових актів; 5) правотворча діяльність; 6) державна політика у сфері банкрутства та санації; 7) забезпечення проведення перевірки,

передбаченої Законом України «Про очищення влади», стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких накладено санкцію у виді блокування активів тощо.

Однією з ключових проблем на сьогодні залишається ефективність реалізації громадянами своїх прав і свобод, що безпосередньо залежить від рівня їх належного забезпечення та захисту з боку уповноважених органів державної влади.

Основні права і свободи людини, закріплені та гарантовані Конституцією України, є визначальними для розуміння сутності та завдань держави. Гарантування, дотримання й захист цих прав – основне призначення всієї системи державної влади та її посадових осіб. Це підтверджується й у законодавчо закріплених функціях та повноваженнях органів державної влади, положеннях про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Утверджуючи фундаментальні права і свободи людини, Україна бере на себе обов'язок не лише їх нормативного закріплення, а й забезпечення реального механізму їх впровадження й захисту, що включає комплекс організаційно-правових заходів та інструментів. Центральну роль у цій діяльності відіграють спеціально уповноважені суб'єкти держави у сфері правозахисту, одним із яких є Міністерство юстиції України.

На Міністерство юстиції України покладено низку зобов'язань у сфері державної політики, основна мета яких є забезпечення справедливості, а саме правового регулювання щодо прав свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, тим більше що боротьба за справедливість зараз відбувається майже у всіх основоположних сферах життєдіяльності суспільства [7]. Цей орган відіграє важливу роль у формуванні державної політики, спрямованої на створення належних умов для забезпечення громадянам справедливого юридичного захисту їхніх конституційних прав, свобод і законних інтересів, а також у розвитку правових засад функціонування сучасного суспільства.

Згідно з п. 2 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів вживає заходів щодо забезпечення та охорони прав та свобод людини і громадянина. При цьому ключова роль у забезпеченні Урядом України прав і свобод належить Міністерству юстиції України. Так, відповідно до п. 2-7 ст. 2 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228, до завдань Мін'юсту віднесено «контроль за дотриманням прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань, реалізацією законних прав та інтересів засуджених та осіб, узятих під варту» [8].

Міністерство юстиції України є однією з ключових ланок державного механізму, покликаною забезпечувати реалізацію та захист прав і свобод людини відповідно до національного законодавства та міжнародно-правових стандартів. Його діяльність охоплює широкий спектр завдань – від правотворчої експертизи до координації виконання рішень Європейського суду з прав людини.

У системі державних інституцій, що відповідають за охорону прав людини, Міністерство юстиції України виконує функцію інституційного гаранта правової держави, забезпечуючи належну реалізацію правового статусу особи через:

- нормотворчу діяльність (аналіз законодавчих актів на відповідність правам людини);
- організацію роботи системи безоплатної правової допомоги;
- виконання міжнародних зобов'язань України у сфері прав людини;
- реєстрацію нормативно-правових актів;
- координацію з органами юстиції на місцях та іншими структурами правозахисного спрямування.

спрямування.

Особливої актуальності діяльність Міністерства юстиції України набуває в умовах воєнного стану, коли виникає необхідність захищати базові права людини в умовах обмежень, викликаних безпековими потребами держави.

Одним із важливих напрямів діяльності Міністерства юстиції України є реалізація державної політики у сфері правової освіти та правової допомоги, що сприяє охороні та захисту прав людини та громадянина. У цьому контексті варто відзначити функціонування системи безоплатної правової допомоги, яка забезпечує доступ громадян, особливо вразливих категорій населення, до базових юридичних послуг. Це один із практичних інструментів реалізації принципу рівності перед законом та судом, передбаченого Конституцією України та міжнародними актами, зокрема Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Систему безоплатної правової допомоги в Україні становить сукупність державних установ, що належать до сфери управління Міністерства юстиції України. Як слушно вказує В.Карий, інститут безоплатної правової допомоги наразі є дуже важливим для реалізації соціальної функції держави, оскільки держава, здійснюючи зазначену функцію, дбає про соціальне благополуччя своїх громадян і забезпечує їм можливість захисту своїх права, свобод і законних інтересів [9, с. 61].

Крім того, Міністерство юстиції України виступає координатором процесу виконання рішень Європейського суду з прав людини, що мають обов'язкову силу для України. Уповноваженим органом у цій сфері є Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ, що входить до структури Міністерства.

Як зазначають дослідники, у системі публічного адміністрування у сфері юстиції Уповноважений у справах ЄСПЛ займає особливе місце, що зумовлюється системою його організаційного забезпечення, завданнями та функціями, котрі ним реалізуються, насамперед, у відносинах із такими міжнародними суб'єктами як ЄСПЛ та Комітет міністрів Ради Європи. Завдання та функції Уповноваженого у справах ЄСПЛ як посадової особи Міністерства юстиції України зумовлюються правовим статусом цього міністерства. Законодавством України передбачено, що саме на Міністерство юстиції України покладені функції органу, відповідального за забезпечення представництва України в ЄСПЛ, координації виконання його рішень, а також інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень ЄСПЛ [10].

Така діяльність є ключовою для підтримання міжнародної правової репутації держави та забезпечення справедливості для осіб, чиї права були порушені.

У межах євроінтеграційного курсу нашої держави Міністерство юстиції України також активно гармонізує національне законодавство з правозахисними стандартами Європейського Союзу. Співпраця з міжнародними організаціями, зокрема Радою Європи, ОБСЄ, дозволяє виводити національні правові механізми на якісно новий рівень.

Висновки. Таким чином, Міністерство юстиції України займає стратегічне місце в системі охорони прав і свобод людини, виступаючи не лише як виконавець державної правової політики, а й як активний суб'єкт формування правового середовища. Посилення його ролі у сфері правозахисту сприятиме зміцненню демократичних засад, реалізації принципу верховенства права та поступовій інтеграції України до європейського простору стандартів у галузі прав людини.

Аналіз основних завдань, функцій і повноважень Міністерства юстиції України свідчить про його значну роль у системі охорони прав і свобод людини та громадянина. Як спеціально уповноважений орган виконавчої влади, Мін'юст відповідає за формування й реалізацію державної політики у сфері забезпечення конституційних прав і свобод. У межах своєї компетенції Міністерство здійснює нормативне регулювання, надає експертну та методичну підтримку, провадить просвітницьку діяльність, спрямовану на утвердження прав людини, та забезпечує організаційний супровід їхньої реалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
3. Гошовський В.С. Роль міністерств в системі органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2013. № 1 (9). С. 78.
4. Будецький Р.В. Міністерство юстиції України: до проблеми визначення адміністративно-правового статусу. *Юрист України*. 2014. № 3. С. 29–36.
5. Марченко О.В. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2017. № 1. С. 52–56.
6. 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>.
7. Деякі питання територіальних органів Міністерства юстиції : постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2019 № 870. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2019-п#Text>.
8. Положення про Міністерство юстиції України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. Ст. 1455.

9. Карий В.В. Теорія та практика функціонування системи безоплатної правової допомоги: адміністративно-правові аспекти: дис. ... доктора філософії: 081. Тернопіль: ЗУНУ, 2022. 211 с.
10. Федчишин С.А. Уповноважений у справах Європейського Суду з прав людини в системі публічного адміністрування у сфері юстиції в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2024. Серія ПРАВО. Випуск 84: частина 3. С. 210–215.

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.36>

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: СУЧАСНІ ПІДХОДИ ТА ВИКЛИКИ

Курилас В.В.,
*аспірант кафедри конституційного права
та галузевих дисциплін,
Навчально-науковий інститут права
Національного університету водного господарства та природокористування,
ORCID: 0009-0009-0377-198X
e-mail: v.v.kurylas@nuwm.edu.ua*

Курилас В.В. Інструменти публічного адміністрування в системі управління розвитком територіальних громад: сучасні підходи та виклики.

У статті здійснено комплексне дослідження інструментів публічного адміністрування в системі управління розвитком територіальних громад з урахуванням сучасних концептуальних підходів, практичних викликів та трансформаційних тенденцій. Проаналізовано ключові наукові підходи до розуміння сутності публічного адміністрування та його функціональних засад. У межах роботи розглянуто нормативний акт як один із базових інструментів формалізації політики на місцевому рівні, а також концепт суспільного договору як механізм узгодження інтересів місцевої влади та громадськості в умовах демократичного врядування. Увагу також приділено плануванню як системному інструменту координації дій у сфері стратегічного розвитку громад, що набуває особливого значення в контексті воєнного та післявоєнного періоду, коли потрібні скоординовані та гнучкі управлінські рішення. Завершальний акцент зроблено на потенціалі електронного урядування як сучасного цифрового інструменту для посилення відкритості, прозорості та інклюзивності управлінських процесів, а також підвищення ефективності комунікацій із громадськістю.

Узагальнюючи результати дослідження, підкреслено, що система публічного адміністрування в управлінні розвитком територіальних громад є багаторівневою, поліінструментальною та динамічною. Вона охоплює нормативно-правові, організаційні, фінансові та цифрові механізми, які в сукупності створюють потенціал для реалізації стратегій сталого розвитку на місцевому рівні. Водночас актуальний безпековий контекст, спричинений повномасштабною збройною агресією проти України, істотно змінює параметри адміністрування, висуваючи нові вимоги до гнучкості, адаптивності та кризової компетентності органів влади. За таких умов особливої ваги набуває необхідність подальшого наукового осмислення ефективності та трансформації інструментів публічного адміністрування, з урахуванням викликів нестабільності, обмеженості ресурсів та посиленого запиту на результативність. Перспективними є дослідження найкращих практик на національному та міжнародному рівнях, їх адаптація до українських умов із метою підвищення стійкості та інноваційної спроможності системи місцевого врядування у воєнний та післявоєнний періоди.

Ключові слова: інструменти публічного адміністрування, територіальні громади, планування, місцеве самоврядування, нормативно-правовий акт, суспільний договір, електронне урядування.

Kurylas V.V. Public administration tools in the system of management of the development of territorial communities: modern approaches and challenges.

The article carries out a comprehensive study of public administration tools in the system of management of the development of territorial communities, taking into account modern conceptual approaches, practical challenges and transformational trends. Key scientific approaches to understanding the essence of public administration and its functional principles are analyzed. The work considers a regulatory act as one of the basic tools for formalizing policy at the local level, as well as the concept

of a social contract as a mechanism for coordinating the interests of local authorities and the public in democratic governance. Attention is also paid to planning as a systemic tool for coordinating actions in the field of strategic community development, which is of particular importance in the context of the war and post-war period, when coordinated and flexible management decisions are required. The final emphasis is placed on the potential of e-government as a modern digital tool for increasing openness, transparency and inclusiveness of management processes, as well as increasing the efficiency of communications with the public.

Summarizing the results of the study, it is emphasized that the public administration system in managing the development of territorial communities is multi-level, multi-instrumental and dynamic. It encompasses regulatory, organizational, financial and digital mechanisms, which together create the potential for implementing sustainable development strategies at the local level. At the same time, the current security context caused by the full-scale armed aggression against Ukraine is significantly changing the parameters of administration, putting forward new requirements for flexibility, adaptability and crisis competence of government bodies. Under such conditions, the need for further scientific understanding of the effectiveness and transformation of public administration instruments becomes particularly important, taking into account the challenges of instability, limited resources and increased demand for effectiveness. Research on best practices at the national and international levels, their adaptation to Ukrainian conditions in order to increase the sustainability and innovative capacity of the local government system in the war and post-war periods is promising.

Key words: public administration tools, territorial communities, planning, local self-government, regulatory legal act, social contract, e-government.

Постановка проблеми. Сучасні процеси децентралізації в Україні зумовили суттєве розширення повноважень та відповідальності територіальних громад за власний соціально-економічний розвиток. Місцеве самоврядування отримало значно ширші можливості для прийняття рішень, проте разом із цим зросли вимоги до ефективності управлінських процесів, прозорості діяльності та здатності швидко реагувати на внутрішні й зовнішні виклики. Додатковим ускладненням є необхідність поєднання стратегічного бачення з гнучкими організаційними підходами, що передбачає не лише розробку планів розвитку, а й постійний моніторинг їх реалізації, коригування завдань і мобілізацію ресурсів.

Особливої актуальності дослідження інструментів публічного адміністрування набуває в умовах воєнного стану, трансформацій економічної системи та необхідності забезпечення збалансованого розвитку територіальних громад. Саме ефективне та системне використання цих інструментів створює підґрунтя для сталого зростання, підвищення конкурентоспроможності регіонів та розширення можливостей місцевого самоврядування. Комплексний підхід до їх впровадження сприяє формуванню цілісної стратегії розвитку, здатної забезпечити синергію між державними, муніципальними та громадськими ініціативами, що особливо важливо у контексті сучасних викликів та довгострокових цілей відновлення країни.

Метою статті є дослідження та узагальнення сучасних інструментів публічного адміністрування в системі управління розвитком територіальних громад, визначення їхніх ознак і функціональних можливостей.

Стан опрацювання проблематики. Питання застосування інструментів публічного адміністрування в системі управління розвитком територіальних громад посідає помітне місце в сучасній науковій та практичній площині. У вітчизняних і зарубіжних дослідженнях значну увагу приділено процесам децентралізації, формуванню спроможних громад, впровадженню стратегічного планування, програмно-цільового методу, механізмів фінансової самостійності та цифрової трансформації місцевого управління.

Пастух К. зазначає, що в Україні зростає значущість публічного адміністрування у забезпеченні сталого розвитку територій, що зумовлено актуалізацією підготовки, ухвалення та реалізації ефективних управлінських рішень у зв'язку із сучасними змінами. Реальні тенденції вказують на потребу вирішення соціально-економічних та екологічних проблем через удосконалення публічного управління й адміністрування, оновлення його механізмів, підвищення ефективності взаємодії органів влади різних рівнів та громадянського суспільства. Наукові напрацювання у цій сфері дозволяють визначати напрями вдосконалення, серед яких: удосконалення нормативно-правової та організаційної бази, надання якісних публічних послуг, розвиток кадрового потенціалу,

підготовка прогнозно-програмних документів, проведення стратегічної екологічної оцінки, впровадження найкращих практик врядування та збалансування інтересів суб'єктів політики розвитку територій [1].

Мовчанюк А.В. розглядає сучасну парадигму публічного управління як таку, що передбачає наявність системи стратегічного планування для забезпечення сталого розвитку територій. Дослідниця наголошує, що досягнення цілей сталого розвитку територіальних громад необхідно розглядати крізь призму співпраці публічного сектору, громадських організацій та бізнес-структур. На її думку, пріоритетними напрямками публічного управління на шляху до забезпечення спроможності громад повинні стати рішення щодо раціонального використання виробничих, природних, трудових, фінансових та інвестиційних ресурсів, налагодження взаємодії з місцевими суб'єктами господарювання, забезпечення екологічної стійкості та підвищення потенціалу територій на основі розширення інноваційно-інвестиційних проєктів [2].

Актуальність теми зумовлюється тим, що розвиток територіальних громад є динамічним і безперервним процесом, який перебуває під впливом економічних, соціальних, технологічних та політичних чинників. Постійні зміни у нормативно-правовому полі, потреба у швидкому реагуванні на внутрішні та зовнішні виклики, зростання запитів громади на якісні та доступні публічні послуги зумовлюють підвищену увагу до вивчення та удосконалення інструментів публічного адміністрування. Саме тому ця проблематика залишається однією з ключових у сфері місцевого самоврядування та публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Для того щоб здійснити ґрунтовний аналіз системи управління розвитком територіальних громад, передусім необхідно чітко окреслити та зрозуміти сутність інструментів публічного адміністрування, їх функціональне призначення та роль у досягненні цілей сталого розвитку. Вивчення цього питання вимагає звернення до наукових напрацювань і практичних досліджень, що дають змогу виявити підходи до класифікації та оптимізації використання таких інструментів у сучасних умовах.

Як зазначається у науковій літературі, інструменти публічного адміністрування характеризуються тим, що вони є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації, відображають динаміку її правової діяльності, визначаються змістом компетенцій суб'єктів публічної адміністрації, зумовлюються виконанням адміністративних обов'язків та реалізуються шляхом здійснення адміністративних прав. Їх вибір залежить від специфіки поставленої мети стосовно певного об'єкта публічного впливу, що дозволяє обрати найефективніший варіант діяльності. Сам ж інструмент публічного адміністрування – “це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату.” До інструментів публічного адміністрування можна віднести: нормативні акти, індивідуальні управлінські рішення, публічно-правові угоди, планувальні документи, а також дії органів публічної влади, що мають управлінський ефект [3].

Важливим аспектом розуміння інструментів публічного адміністрування є врахування їх здатності забезпечувати стійкість розвитку територіальних громад в умовах невизначеності та кризових викликів. Як слушно зазначає О.В. Орел, у період глобальних трансформацій саме резильєнтні інструменти публічного управління стають запорукою стійкості соціально-економічних систем. Ці інструменти спрямовані на підвищення ефективності ухвалення рішень, забезпечення гнучкості управлінських моделей та орієнтацію на потреби людини як кінцевого бенефіціара розвитку. Погоджуючись із науковцем, доцільно підкреслити, що публічне управління резильєнтністю громад слід розглядати як цілісну систему стратегічно орієнтованих управлінських практик, які забезпечують інтеграцію локальних ресурсів, адаптивність до змін, інституційну спроможність та формування безпечного, інклюзивного й згуртованого соціально-економічного середовища. Принципи такої системи охоплюють системність, партнерство, інклюзивність, адаптивність, прозорість, підзвітність, належне інституційне забезпечення, розвинену нормативно-правову базу, ефективну діяльність органів місцевого самоврядування, використання фінансово-економічних важелів, розвиток цифрової інфраструктури та залучення освітньо-наукових і аналітичних ресурсів [4].

У межах зазначеної парадигми інструментами управління виступають стратегічне планування розвитку громад, механізми державно-приватного партнерства, інноваційні підходи та цифровізація, управління ризиками та запобігання кризам, а також локальні програми резильєнтності [4].

Їх поєднане застосування сприяє формуванню гнучкої, адаптивної та ефективної моделі розвитку територіальних громад, здатної відповідати на сучасні виклики та підтримувати сталий розвиток у довгостроковій перспективі.

Із усього спектра сучасних інструментів публічного адміністрування саме нормативний акт доцільно розглядати передусім, оскільки він виступає вихідною та базовою формою закріплення публічної політики, визначення повноважень, процедур і відповідальності суб'єктів публічної влади. Через нормативно-правові акти формалізуються управлінські рішення, вони забезпечують єдність правового простору, слугують основою для подальшої практичної реалізації інших інструментів – організаційних, інформаційних, цифрових, зокрема елементів електронного врядування. Саме з аналізу нормативного забезпечення починається оцінка ефективності публічного адміністрування в будь-якій сфері, адже саме воно дозволяє визначити законність, легітимність і межі втручання публічної влади в суспільні процеси. Це положення закріплюється в ст. 144 Конституції України, згідно з якою органи місцевого самоврядування приймають рішення, що є обов'язковими до виконання на відповідній території [5]. Додатково ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що рада в межах своїх повноважень ухвалює нормативні та інші акти у формі рішень, що засвідчує важливість нормативного акта як базової юридичної форми здійснення повноважень у сфері місцевого управління [6].

У контексті важливості нормативно-правового акта як інструмента публічного управління цілком доцільно погодитися з позицією Бліхар М.М. та Деточки А.Ю., які, досліджуючи значення правотворчої діяльності в умовах воєнного стану, наголошують на її ключовій ролі у забезпеченні правової визначеності та стабільності функціонування публічного управління. Науковці справедливо зауважують, що “ефективна правотворча діяльність, уособлена в чітких за змістом і зрозумілих нормативно-правових актах, має забезпечити правову визначеність у період війни, чітко окреслити адміністративно-правовий статус усіх без винятку суб'єктів публічних правовідносин та забезпечити дотримання принципу верховенства права” [7]. З огляду на виклики, що постають перед органами публічної влади в умовах війни, особливої ваги набувають не лише формальні вимоги до змісту та структури нормативно-правових актів, а й їх відповідність фундаментальним принципам справедливості, пропорційності та правомірності. Саме ці характеристики дозволяють нормативно-правовому акту виконувати роль не лише юридичного регулятора, а й інструмента суспільної легітимації управлінських рішень.

Ще одним сучасним інструментом публічного адміністрування, що все частіше розглядається в науковій літературі в контексті розвитку територіальних громад, є суспільний договір. Незважаючи на багатоманітність інтерпретацій цього поняття у світовому дискурсі, його концептуальне ядро полягає у досягненні консенсусу між владою та громадянським суспільством, узгодженні суспільних інтересів із пріоритетами державної політики та забезпеченні взаємодії сторін на принципах рівності, свободи, довіри й відповідальності.

Суспільна угода, як форма партнерства між публічною владою та інститутами громадянського суспільства, відіграє важливу роль у формуванні ефективної моделі управління на місцевому рівні. Її мета полягає не лише у формалізації співпраці, а й у створенні простору спільного ухвалення рішень щодо векторів розвитку громади з урахуванням реальних потреб та очікувань мешканців. В умовах глибоких трансформацій, зумовлених як внутрішніми процесами модернізації, так і зовнішніми викликами (зокрема, війною та євроінтеграційними прагненнями), принципи суспільної угоди набувають нової актуальності. Науковці акцентують на двох структурних елементах суспільного договору: дополітичній основі, заснованій на принципі рівності сторін та добровільності їх участі у взаємодії; нормативному змісті, який фіксує взаємні зобов'язання, етичні принципи та цінності, що мають слугувати орієнтирами для прийняття суспільно важливих рішень [8].

Як зазначає Всесвітня асоціація неурядових організацій (WANGO), фундамент суспільної угоди мають складати такі керівні принципи: відповідальність і служіння суспільству, прозорість і підзвітність, права людини і гідність, співпраця без кордонів, свобода віросповідання, законність і довіра. Саме вони створюють нормативно-етичну основу, на якій має будуватися демократична взаємодія між владою і громадянами [9].

Однак, як слушно зауважують науковці, існує загроза формалізації суспільного договору, коли він зводиться до декларативного документа без реального механізму втілення. Такий підхід не лише знецінює саму ідею суспільної угоди, а й загрожує суспільною дестабілізацією. Задля

уникнення подібних наслідків необхідним є активний розвиток інструментів громадської участі в ухваленні державних рішень, прозорих механізмів комунікації та реалізація принципу “живого партнерства” – як практики постійної та відкритої співпраці [8].

У межах публічного адміністрування стратегічне та оперативне планування виступає важливим інструментом забезпечення системності, передбачуваності та результативності управлінських процесів. План у цьому контексті розглядається не лише як сукупність зафіксованих дій і заходів, а як динамічний управлінський документ, що узгоджує інтереси органів влади, місцевого самоврядування та громадськості, спрямовується на досягнення конкретних цілей розвитку.

План забезпечує комплексність дій органів місцевого самоврядування, спрямованих на досягнення цілей сталого розвитку. Одним із важливих аспектів такого інструменту є його здатність враховувати пріоритети державної регіональної політики, адаптуючи їх до потреб конкретної громади. При цьому планування дозволяє досягати належної збалансованості між інтересами різних учасників управлінського процесу – органів влади, бізнесу, інститутів громадянського суспільства. Важливою є його функція інтеграції ресурсного потенціалу, зокрема людських, фінансових, природних та інфраструктурних можливостей, для забезпечення цілісності розвитку [10].

Крім того, стратегічне планування створює базу для моніторингу й оцінювання ефективності управлінських рішень, що дозволяє коригувати політики на основі зворотного зв'язку. Воно також виступає засобом прогнозування соціально-економічних ризиків і забезпечення превентивного реагування на кризові явища, що є особливо актуальним в умовах воєнного стану. Завдяки плану реалізується принцип прозорості та підзвітності влади перед громадою, адже він дає змогу обґрунтувати напрями бюджетного фінансування й розвитку інфраструктури. У цьому контексті планування розглядається не лише як адміністративна процедура, а як системна технологія управління змінами. Його ефективність значною мірою залежить від якості аналітичної бази, рівня інституційної спроможності місцевих органів влади та механізмів громадської участі [10].

Ще одним із сучасних підходів у розвитку інструментів публічного адміністрування, який активно впроваджується у територіальних громадах України, є електронне врядування. Його поява та поширення зумовлені розвитком інформаційно-комунікаційних технологій, потребою у підвищенні прозорості управлінських процесів, розширенні участі громадян у прийнятті рішень та забезпеченні доступності публічних послуг. Електронне врядування передбачає використання цифрових платформ, інформаційних систем та онлайн-сервісів для організації ефективної взаємодії між органами публічної влади, бізнесом та громадянами. У свою чергу, це має дозволити оптимізувати робочі процеси, скоротити бюрократичні бар'єри, забезпечити швидке реагування на запити громадян та створити більш інклюзивне й доступне середовище для участі у місцевому самоврядуванні.

Водночас, незважаючи на значний потенціал електронного врядування як інструменту публічного адміністрування, його ефективне впровадження на рівні територіальних громад стикається з рядом викликів. Як підкреслюють О.Ю. Лялюк та Є.В. Гриненко, впровадження цифрових технологій є ускладненим як через об'єктивні чинники (економічна нерівність, цифровий розрив, специфіка громад), так і суб'єктивні (інституційний спротив, низький рівень цифрової культури, відсутність мотивації в органів місцевої влади). Автори обґрунтовують, що наявна модель електронного урядування, яка орієнтована на уніфіковані державні рішення, не завжди відповідає потребам органів місцевого самоврядування. Зокрема, цифровізація не враховує специфіку місцевої публічної влади, включаючи її структуру, обсяги повноважень, необхідність захисту даних та адаптацію документобігу. Тому виникає потреба у створенні спеціалізованих цифрових рішень саме для рівня місцевого самоврядування – окремих програм, data-центрів, сайтів, інституційного та кадрового забезпечення цифрової інфраструктури [11].

Додатковим бар'єром залишається фінансова обмеженість місцевих бюджетів, через що громади не завжди можуть забезпечити оновлення обладнання, підтримку цифрових платформ або найм відповідних фахівців. Недостатній розвиток цифрових компетенцій у населення також гальмує ефективне використання е-сервісів. У зв'язку з цим важливою умовою сталого розвитку електронного врядування є підтримка з боку держави у формі нормативно-правових гарантій, фінансування, створення регіональних відділів ІТ-супроводу. Тому, незважаючи на очевидні переваги електронного врядування як сучасного інструменту управління громадами, успішна цифровізація публічного адміністрування потребує комплексного, адаптивного та ресурсного підходу, що враховує як технологічні, так і соціально-економічні реалії територіальних громад [11].

Висновок. Узагальнюючи результати проведеного дослідження, варто наголосити на тому, що система публічного адміністрування в контексті управління розвитком територіальних громад характеризується наявністю розгалуженого та багаторівневого інструментарію. Йдеться як про нормативно-правові, організаційно-управлінські, фінансові, так і про сучасні цифрові механізми, що в сукупності формують потенціал для забезпечення динамічного, інклюзивного та ефективного розвитку громад. Утім, актуальний безпековий контекст, зумовлений повномасштабною збройною агресією проти України, суттєво ускладнює реалізацію адміністративних стратегій, вимагаючи від публічної влади гнучкості, адаптивності та здатності до кризового управління.

Війна створює нові, комплексні виклики для публічного адміністрування, трансформуючи пріоритети та загострюючи потребу в пошуку інноваційних рішень. У цьому зв'язку особливої ваги набуває необхідність подальшого наукового осмислення трансформаційної динаміки інструментів управління, зокрема в умовах нестабільності, обмежених ресурсів і зростаючого запиту на ефективність. Перспективним напрямом є також вивчення найкращих практик як на національному, так і на міжнародному рівні з метою їх адаптації та впровадження в українських реаліях. Це дозволить не лише забезпечити належне функціонування територіальних громад у воєнний і післявоєнний період, а й посилити стійкість системи публічного управління загалом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Пастух К. Публічне управління та адміністрування в забезпеченні сталого розвитку територій: теоретико-організаційний аспект. *Науковий вісник: Державне управління*. 2022. № 1(11). С. 186–206. URL: [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-1\(11\)-186-206](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-1(11)-186-206).
2. Мовчанюк А. Публічне управління як стратегічний інструмент для забезпечення сталого розвитку територій. *Економіка та суспільство*. 2024. № 60. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-60-50>.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/19688/1/Галунько-АДМІНІСТРАТИВНЕ-ПРАВО-У-КРА8-ilovepdf-compressed-1%20%281%29.pdf>.
4. Орел О.В. Ключові елементи системи публічного управління резильєнтністю територіальних громад. *Економіка, управління та адміністрування*. 2025, с. 184–189. URL: [https://doi.org/10.26642/ema-2025-1\(111\)-184-189](https://doi.org/10.26642/ema-2025-1(111)-184-189).
5. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР: станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР: станом на 3 лип. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
7. Біліхар М.М., Деточка А.Ю. Роль нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права під час дії правового режиму воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2025. с.273-279. URL:<http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/330084>.
8. Трещов М.М., Мунько А.Ю. Сучасні інструменти розвитку громад: навч. Посібник. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2023. Т 66. 328 с. URL: https://er.dduvs.edu.ua/bitstream/123456789/11496/1/макет_СІРТ%20посібник%20ПУА.pdf.
9. Мунько А.Ю. Хохба О.Т. Суспільна угода як основа взаємодії органів публічної влади та громадськості в Україні: інтергація європейських цінностей. *Публічне управління та місце адміністрування*. 2022. С. 87–92. URL: <https://doi.org/10.32782/2310-9653-2022-спец.14>.
10. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н.. Планування розвитку територіальних громад. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Асоціація міст України. К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/1plangrweb.pdf>.
11. Лялюк О.Ю., Гриненко Є.В. Деякі проблеми здійснення електронного урядування в системі місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 101–105. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/22>.

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.37>

ПРАВОВА ОСНОВА ВИБОРУ МІЖ УМОВНИМ ТА ПОВНИМ АДМІНІСТРАТИВНИМ АРЕШТОМ МАЙНА ПЛАТНИКА ПОДАТКІВ

Кучина К.А.,
магістр права
ORCID: 0009-0004-9446-7513

Кучина К.А. Правова основа вибору між умовним та повним адміністративним арештом майна платника податків.

Вказується, серед механізмів забезпечення сплати податкової заборгованості важливе місце займає адміністративний арешт майна платника податків. Попри суттєву роль цього інструменту у ефективному податковому адмініструванні та відносно високий рівень його нормативного закріплення й теоретичного дослідження, правове регулювання даного заходу містить низку серйозних прогалин, що вимагають невідкладного усунення.

У статті підкреслено, що адміністративний арешт майна платника податків являє собою обмеження платника податків у реалізації його права власності на його майно для забезпечення виконання ним його обов'язків за податковим законодавством. Адміністративний арешт майна платника податків може бути: 1) повним та передбачати заборону платнику податків на реалізацію прав розпорядження або користування його майном; 2) умовним та передбачати необхідність обов'язкового попереднього отримання дозволу керівника. Разом з тим, правова основа адміністративного арешту майна платника податків у частині того, чи адміністративний арешт майна платника податків має бути повним або умовним, не узгоджується із метою цього заходу та не забезпечує дотримання контролюючим органом правил здійснення дискреційного повноваження, у тому числі не гарантує обґрунтованість та пропорційність цього заходу. У світлі цього, автор пропонує як один з напрямів вдосконалення правового регулювання адміністративного арешту майна платника податків законодавче закріплення підстав визначення того, чи адміністративний арешт майна платника податків має бути повним або умовним із презумпцією на користь умовного та покладенням на контролюючий орган обов'язку при застосуванні повного арешту майна обґрунтувати його необхідність (недостатність умовного арешту майна) з урахуванням усіх обставин, що мають значення. Як видається, це нововведення приведе правове регулювання цього питання у відповідність до принципів адміністративної процедури, усунувши необмежений управлінський розсуд контролюючого органу. Зокрема, це забезпечить обґрунтованість та пропорційність рішень про застосування повного або умовного адміністративного арешту майна платника податків, у тому числі урахування при застосуванні цього заходу індивідуальних обставин справи конкретного платника податків, однакове (послідовне) ставлення до платників податків при вішенні питання про адміністративний арешт майна платника податків та накладення на них якомога менш обтяжливих обмежень.

Ключові слова: адміністративний арешт майна платника податків, мета адміністративного арешту майна платника податків, повний адміністративний арешт майна платника податків, умовний адміністративний арешт майна платника податків.

Kuchyna K.A. Legal basis for choosing between conditional and full administrative seizure of assets of a taxpayer.

It is indicated that among the mechanisms for ensuring the payment of tax debts, an important place is occupied by the administrative seizure of taxpayer property. Despite the significant role of this tool in effective tax administration and the relatively high level of its regulatory consolidation and theoretical research, the legal regulation of this measure contains a number of serious gaps that require urgent elimination.

The article emphasizes that the administrative seizure of taxpayer's assets is a restriction of the taxpayer in the exercise of their property right in order to ensure that they fulfill their tax law obligations. The tax seizure in Ukraine may be: (1) full and provide for a ban on the taxpayer from exercising the rights of disposal or use of their property; (2) conditional and provide for the need for mandatory prior permission from tax authority officials. However, the legal basis for the tax seizure in terms of whether the tax seizure should be full or conditional one is not consistent with the purpose of this measure and does not ensure compliance by the tax authority with the rules for exercising discretionary powers, including the justification and proportionality of this measure. In light of this, the author proposes as one of the directions for improving the legal framework for tax seizure to legislatively enshrine the grounds for determining whether the tax seizure should be full or conditional with a presumption in favor of the conditional and placing tax authorities under obligation when applying full seizure of property to justify its necessity (insufficiency of conditional tax seizure) in view of all relevant circumstances. It seems that this proposition could bring the regulation of this issue in line with the principles of administrative procedure, eliminating the unlimited discretion of tax authorities. In particular, this will ensure the well-foundedness and proportionality of decisions on full or conditional tax seizure, including taking into account the individual circumstances of a particular taxpayer's case when applying this measure, the same (consistent) treatment of taxpayers when raising the issue of administrative seizure of taxpayer property and imposing the least burdensome restrictions on them.

Key words: administrative seizure of taxpayer's assets, conditional administrative seizure of taxpayer's assets, full administrative seizure of taxpayer's assets, purpose of administrative seizure of taxpayer's assets.

Постановка проблеми. За деяких обставин для забезпечення погашення податкового боргу платників податків при явних ознаках ухилення від сплати податків або інших серйозних податкових правопорушень мають вживатись заходи оперативного реагування, які супроводжуються істотним втручанням у реалізацію платником податків його прав. Одним із таких заходів забезпечення погашення податкового боргу платників податків є адміністративний арешт майна платника податків. Однак, незважаючи на значення цього заходу для належного податкового адміністрування та досить високий рівень якості його законодавчого регулювання та наукового опрацювання, його правова основа все ще має декілька значних недоліків, які потребують нагального виправлення. Серед них, зокрема, відсутність критеріїв визначення обсягу (способу реалізації) адміністративного арешту майна платника податків у конкретній ситуації.

Стан опрацювання проблематики. Науковою основою опрацювання проблематики вибору між умовним та повним адміністративним арештом майна платника податків можуть слугувати праці, зокрема, С.В. Дуліби, О.О. Мамалуя, Р.В. Стецко та В.І. Теремецького. Вчені з'ясували та переконливо обґрунтували необхідність перегляду утвердженого у законодавстві підходу, згідно з яким податковий орган має необмежений управлінський розсуд щодо визначення того, чи адміністративний арешт майна платника податків має бути повним або умовним. Одночасно з цим, як видається, аргументація необхідності запровадження законодавчих нововведень з цього питання, так само як й зміст та спрямованість цих нововведень потребують додаткового осмислення та конкретизації.

Мета дослідження – окреслити правову основу вибору між умовним та повним адміністративним арештом майна платника податків за конкретних обставин.

Виклад основного матеріалу. Адміністративний арешт майна платника податків за податковим законодавством України є винятковим способом забезпечення виконання платником податків його обов'язків (п. 94.1 ст. 94 ПК України). Арешт може бути накладено на будь-яке майно платника податків, крім майна, на яке не може бути звернено стягнення відповідно до закону, та коштів на рахунку платника податків (п. 94.2 ст. 94 ПК України). У положеннях п. 94.5 ст. 94 ПК України визначено, що арешт майна може бути:

повним – передбачає заборону платнику податків на реалізацію прав розпорядження або користування його майном (ризик, пов'язаний із втратою функціональних чи споживчих якостей такого майна, покладається на орган, який прийняв рішення про повний арешт);

умовним – передбачає необхідність обов'язкового попереднього отримання дозволу керівника (його заступника або уповноваженої особи) контролюючого органу на здійснення платником податків будь-якої операції з відповідним майном (дозвіл може бути виданий, якщо за висновком

податкового керуючого здійснення платником податків окремої операції не призведе до збільшення його податкового боргу або до зменшення ймовірності його погашення) [1].

Осмысливши законодавчі положення про сутність та призначення адміністративного арешту майна платника податків, підкреслимо, що він являє собою обмеження платника податків у реалізації його права власності на його майно для забезпечення виконання ним його обов'язків за податковим законодавством.

У цьому зв'язку Верховний Суд наголосив на тому, що адміністративний арешт не є ані способом притягнення платника податків до відповідальності, ані способом вчинення контролюючим органом дій, направлених на реалізацію майна платника податків (Постанова Верховного Суду від 23 березня 2023 р. у справі № 816/1305/16) [2]. Так само, за висновком Р.В. Стецко під адміністративним арештом розуміється правообмеження, що полягає в накладенні на платника податків системи обов'язків, які тимчасово позбавляють його можливості реалізації прав власності на майно, з метою запобігання неналежній поведінці платників податків і забезпечення виконання платником податків його обов'язків, визначених законом [3, с. 132]. До цього розуміння схиляється й О.О. Мамалуй, зазначаючи, що метою застосування адміністративного арешту майна платника податків за таких умов є, як правило, об'єктивно обумовлена потреба у перешкодженні веденню господарській діяльності такого недобросовісного платника податків, що реалізується шляхом блокування його права вільного розпорядження своїм майном [4, с. 31]. Подібним чином розмірковують й В.І. Теремецький та Є.В. Дуліба, вказуючи на те, що застосування адміністративного арешту майна платника податків дозволяє органам податкової служби впливати на платника податків з метою запобігання порушенню податкового законодавства і має ухвалюватися з урахуванням конкретних обставин справи і лише як винятковий захід, коли інші заходи виявилися недостатньо ефективними [5, с. 202].

Отже, у судовій практиці та науковій літературі панує думка про спрямованість адміністративного арешту майна платника податків на виконання ним його обов'язків за податковим законодавством. На цій меті цього інституту податкового права має ґрунтуватися усі складові елементи механізму його реалізації. Серед іншого, метою адміністративного арешту майна платника податків слід першочергово керуватись при заповненні прогалин правового підґрунтя застосування цього заходу забезпечення погашення податкового боргу платників податків.

Однією з цих прогалин, як зауважив О.О. Мамалуй, є те, що у жодній статті податкового законодавства окремо не визначені підстави для застосування чи то умовного, чи то повного виду адміністративного арешту, незважаючи на значну різницю між ними, що свідчить про можливість контролюючого органу самостійно визначати випадки застосування того чи іншого виду арешту [4, с. 32]. На цю невизначеність у підставах для арешту майна звернув увагу й М. Ігнатенко, зауваживши, що рішення про вибір виду адміністративного арешту приймає податковий орган виключно на власний розсуд. Ані волевиявлення платника податків при цьому не враховується, ані суди не мають право підміняти собою контролюючий орган, уповноважений визначати вид адміністративного арешту, та приймати рішення щодо заміни одного виду арешту на інший [6, с. 627].

Інакше кажучи, контролюючий орган має необмежений управлінський розсуд щодо визначення того, чи адміністративний арешт майна платника податків має бути повним або умовним. Такий підхід до регулювання цього питання, як відомо, суперечить усталеним стандартам унормування дискреційних повноважень.

Так, за змістом Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції, що затверджена Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 18 травня 2023 р. № 109/23, дискреційні повноваження – повноваження осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначати повністю або частково зміст чи обсяг рішення, яке приймається органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, або обирати на власний розсуд один із кількох варіантів рішень, передбачених проектом акта, встановлювати строки, підстави та порядок прийняття рішень. Установлення дискреційних повноважень органу державної влади за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення є корупціогенним фактором [7].

Так само, за вимогами ч. 3 ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру» здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається законним у разі дотримання таких умов:

дискреційне повноваження передбачено законом;
дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом;

правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, у тому числі принципам:

– обґрунтованості, за яким, серед іншого, адміністративний орган враховує всі обставини, що мають значення для вирішення справи;

– пропорційності, за яким, адміністративний акт повинен прийматися з дотриманням необхідного балансу між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт, а негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими;

вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків [8].

Таким чином, правова основа адміністративного арешту майна платника податків у частині того, чи адміністративний арешт майна платника податків має бути повним або умовним, не забезпечує дотримання контролюючим органом правил здійснення дискреційного повноваження, у тому числі не гарантує обґрунтованість та пропорційність цього заходу.

Висновки. Обміркувавши вищевикладене, констатуємо, що метою адміністративного арешту майна платника податків є виключно забезпечення виконання ним його обов'язків за податковим законодавством. Метою адміністративного арешту майна платника податків слід керуватись, зокрема, заповнюючи прогалину у податковому законодавстві щодо визначення того, чи накладатись має повний, чи умовний адміністративний арешт за конкретних обставин. У світлі цього одним з напрямів вдосконалення правового регулювання адміністративного арешту майна платника податків має бути законодавче закріплення підстав визначення того, чи адміністративний арешт майна платника податків має бути повним або умовним із презумпцією на користь умовного та покладенням на контролюючий орган обов'язку при застосуванні повного арешту майна обґрунтувати його необхідність (недостатність умовного арешту майна) з урахуванням усіх обставин, що мають значення.

Як видається, це нововведення приведе правове регулювання цього питання у відповідність до принципів адміністративної процедури, усунувши необмежений управлінський розсуд контролюючого органу. Зокрема, це забезпечить обґрунтованість та пропорційність рішень про застосування повного або умовного адміністративного арешту майна платника податків, у тому числі урахування при застосуванні цього заходу індивідуальних обставин справи конкретного платника податків, однакове (послідовне) ставлення до платників податків при вішенні питання про адміністративний арешт майна платника податків та накладення на них якомога менш обтяжливих обмежень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Податковий кодекс України: Закон України від 2 жовтня 2010 року № 2755-VI. Дата оновлення: 5 липня 2025 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
2. Постанова Верховного Суду від 23 березня 2023 року у справі № 816/1305/16 про припинення арешту майна. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/109759322>.
3. Стецко Р.В. Поняття адміністративно-примусових заходів забезпечення виконання платником податків його обов'язків. *Наука і правоохорона*. 2011. № 4 (14). С. 129–133.
4. Мамалуй О.О. Податково-правові особливості інституту адміністративного арешту. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 1 (26), том 3. С. 30–35.
5. Теремецький В.І., Дуліба Є.В. Правові позиції Верховного суду у провадженнях за зверненням органів податкової служби щодо підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків. *Право.ua*. 2023. № 3. С. 200–205. DOI: 10.32782/LAW.UA.2024.3.1.
6. Ігнатенко М. Проблемні питання вибору виду застосування адміністративного арешту майна платника податків: матеріали міжн. наук.-практ. конф. «*Верховенство права: док-*

трина і практика в умовах сучасних світових викликів» (Дніпро, 29 лютого 2024 року). 2024. С. 625–628.

7. Методологія проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції, затверджена Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 18 травня 2023 року № 109/23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0109884-23#Text>.
8. Про адміністративну процедуру: Закон України від 15 листопада 2024 року № 2073-IX. Дата оновлення: 15 листопада 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.38>

КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ІНТЕРЕСАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Лимар О.Л.,
*аспірант Міжнародного економіко-гуманітарного університету
імені Степана Дем'янчука, адвокат
ORCID: 0009-0006-0310-6582*

Лимар О.Л. Контроль та нагляд за діяльністю засобів масової інформації в інтересах забезпечення національної безпеки.

Стаття присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правових механізмів контролю та нагляду за діяльністю засобів масової інформації в інтересах забезпечення національної безпеки України в умовах триваючої інформаційної агресії. У роботі окреслюються межі допустимого обмеження свободи слова, визначені ст. 34 Конституції України, та аналізуються правові інструменти, за допомогою яких держава забезпечує баланс між захистом інформаційної безпеки та гарантіями демократичних прав.

Виокремлено ключові напрями контрольно-наглядової діяльності: контроль за дотриманням загальних положень і вимог законодавства, що визначають допустимі межі поширення інформації суб'єктами у сфері медіа; нагляд за виконанням умов ліцензійної діяльності суб'єктів сфери медіа, які відповідно до законодавства потребують отримання спеціальних дозволів (ліцензій) на ведення своєї діяльності; контроль за виконанням вимог законодавства щодо поширення (розповсюдження) реклами у ЗМІ, покликаний мінімізувати ризики поширення недостовірної інформації, маніпуляцій суспільною свідомістю, забезпечити прозорість і достовірність рекламного контенту, а також не допустити прихованого впливу на інформаційний простір України; контроль за виконанням вимог щодо акредитації журналістів, що забезпечує їм належний доступ до інформаційних подій, а також захищає державу від несанкціонованого втручання в інформаційні процеси та потенційних загроз, пов'язаних із діяльністю неакредитованих осіб.

Виявлено низку системних проблем діяльності Національної ради: недостатню технічну та кадрову спроможність регулятора; відсутність повного контролю за діяльністю онлайн-платформ; затягування судових процедур при застосуванні санкцій; явище «відродження» заборонених медіа. Запропоновано напрями вдосконалення системи державного контролю та нагляду: підвищення ресурсного потенціалу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; впровадження автоматизованих систем моніторингу з використанням штучного інтелекту; удосконалення акредитаційних процедур; посилення міжвідомчої та міжнародної співпраці; модернізація нормативно-правової бази. Результати дослідження можуть бути використані для розробки ефективної державної політики у сфері інформаційної безпеки, що поєднує захист національних інтересів і дотримання стандартів свободи слова.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, контроль, нагляд, засоби масової інформації, медіа, національна безпека, інформаційна безпека, свобода слова, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення.

Lymar O.L. Control and supervision of the activities of the media in the interests of national security.

The article is devoted to a comprehensive study of administrative and legal mechanisms for controlling and supervising the activities of the media in the interests of ensuring Ukraine's national security in the context of ongoing information aggression. The paper outlines the limits of permissible restrictions on freedom of speech, as defined in Article 34 of the Constitution of Ukraine, and analyzes the legal instruments used by the state to ensure a balance between the protection of information security and the guarantees of democratic rights.

The key areas of control and supervision activities are highlighted: control over compliance with the general provisions and requirements of legislation that define the permissible limits of information dissemination by media entities; supervision of compliance with the conditions of licensing activities of media entities that, in accordance with the law, require special permits (licenses) to conduct their activities; control over compliance with the requirements of legislation on the dissemination (distribution) of advertising in the media, aimed at minimising the risks of spreading unreliable information, manipulating public consciousness, ensuring the transparency and reliability of advertising content, and preventing hidden influence on Ukraine's information space; monitoring compliance with the requirements for the accreditation of journalists, which ensures them proper access to information events and protects the state from unauthorized interference in information processes and potential threats associated with the activities of non-accredited persons.

A number of systemic problems in the National Council's activities have been identified: insufficient technical and human resources capacity of the regulator; lack of full control over the activities of online platforms; delays in court proceedings when imposing sanctions; the phenomenon of the «revival» of banned media. Areas for improvement of the state control and supervision system have been proposed: increasing the resource capacity of the National Council of Ukraine on Television and Radio Broadcasting; introducing automated monitoring systems using artificial intelligence; improving accreditation procedures; strengthening interagency and international cooperation; modernizing the regulatory framework. The results of the study can be used to develop effective state policy in the field of information security, combining the protection of national interests and compliance with freedom of speech standards.

Key words: administrative and legal regulation, control, supervision, mass media, media, national security, information security, freedom of speech, National Council of Ukraine on Television and Radio Broadcasting.

Постановка проблеми. Адміністративно-правове регулювання діяльності засобів масової інформації (ЗМІ) в інтересах забезпечення національної безпеки України передбачає встановлення чітких меж здійснення інформаційної діяльності та окреслення допустимих обмежень свободи слова, які необхідні для захисту суспільних інтересів, державного суверенітету, територіальної цілісності, громадського порядку і стабільності. Водночас таке регулювання не може обмежуватися лише визначенням формальних меж допустимої поведінки суб'єктів інформаційних відносин – воно передбачає й ефективне застосування відповідних правових механізмів державного реагування, що забезпечують належне виконання приписів законодавства, дотримання стандартів інформаційної безпеки та запобігання потенційним загрозам з боку інформаційного середовища.

У рамках забезпечення зазначених цілей держава за допомогою своїх органів та уповноважених посадових осіб здійснює адміністративний контроль та адміністративний нагляд. Ці два взаємопов'язані інструменти державного управління покликані, з одного боку, систематично моніторити діяльність суб'єктів медіапростору на відповідність чинному законодавству, а з іншого – оперативно і своєчасно реагувати на виявлені порушення діяльності засобів масової інформації. Визначаючи проблематику цього напрямку дослідження, доцільно виділити ключові види контрольної та наглядової діяльності, здійснюваної в межах адміністративно-правового регулювання діяльності засобів масової інформації в інтересах забезпечення національної безпеки:

контроль за дотриманням загальних положень і вимог законодавства, що визначають допустимі межі поширення інформації суб'єктами у сфері медіа;

нагляд за виконанням умов ліцензійної діяльності суб'єктів сфери медіа, які відповідно до законодавства потребують отримання спеціальних дозволів (ліцензій) на ведення своєї діяльності. Даний вид наглядової діяльності забезпечує дотримання визначених законодавством обов'язкових стандартів і процедур діяльності засобів масової інформації;

контроль за виконанням вимог законодавства щодо поширення (розповсюдження) реклами у ЗМІ, покликаний мінімізувати ризики поширення недостовірної інформації, маніпуляцій суспільною свідомістю, забезпечити прозорість і достовірність рекламного контенту, а також не допустити прихованого впливу на інформаційний простір України;

контроль за виконанням вимог щодо акредитації журналістів, що забезпечує їм належний доступ до інформаційних подій, а також захищає державу від несанкціонованого втручання в інформаційні процеси та потенційних загроз, пов'язаних із діяльністю неакредитованих осіб.

Наведені види контрольної і наглядової діяльності включають комплекс заходів, зокрема збір, накопичення та аналіз даних щодо діяльності суб'єктів інформаційного поля, а також реалізацію повноважень щодо адміністративного попередження і припинення порушень вимог законодавства. Водночас важливим завданням державних органів у цій сфері виступає підтримка балансу між захистом національної безпеки та збереженням основних прав та свобод громадян, таких як свобода слова та доступ до інформації [1, с. 314]. Проте досягнення оптимального балансу між свободою слова, закріпленою у ст. 34 Конституції України та забезпечення національної безпеки у інформаційному полі – теоретично і практично складне завдання [2, с. 30]. Саме її вирішення робить дослідження присвячені проблематиці контролю та нагляду за діяльністю ЗМІ в інтересах забезпечення національної безпеки України актуальними та науково значущими.

Стан опрацювання проблематики. Проблема контролю та нагляду за діяльністю ЗМІ активно обговорюється у сучасних наукових дослідженнях. Зокрема ці питання розглядають в своїх працях В. Бігун, В. Горкава, О. Горун, О. Васильківська, О. Заводовська, А. Крупнова, Л. Крупнова, Н. Литвин, А. Новицький, Н. Новицька, О. Стефанишин, А. Ярош та ін.

Мета статті полягає в комплексному аналізі контрольної та наглядової діяльності, здійснюваної в межах адміністративно-правового регулювання діяльності засобів масової інформації в інтересах забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Контроль за дотриманням загальних положень і вимог законодавства, що визначають допустимі межі поширення інформації суб'єктами у сфері медіа, є найважливішим елементом контрольної-наглядової діяльності, спрямованим на забезпечення балансу між захистом свободи слова, безперешкодним доступом громадян до інформації, відсутністю цензури та забезпеченням національної безпеки України. Основне завдання такого контролю – запобігання зловживанням свободою масової інформації з боку власників засобів масової інформації, редакцій і журналістів, а також виявлення та усунення порушень правових норм, передбачених вітчизняним законодавством, зокрема, Законами України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-XII [3], «Про державну таємницю» від 21.01.1994 р. № 3855-XII [4], «Про медіа» від 13.12.2022 р. № 2849-IX [5] та ін. нормативними актами.

В Україні центральним органом виконавчої влади, що здійснює контрольні-наглядові повноваження у сфері медіа є Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (Національна рада, регулятор, медіарегулятор). Відповідно до ч. 3 ст. 97 Закону України «Про медіа» державний нагляд та контроль полягають у здійсненні Національною радою в межах повноважень, встановлених цим Законом, заходів та дій щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства у сфері медіа з боку суб'єктів у сфері медіа [5]. У разі виявлення в процесі здійснення контрольних-наглядових заходів та дій фактів порушення законодавства, в тому числі зловживанням правом на інформацію (публікація матеріалів, спрямованих на повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини), Національна рада має право оголосити припис, який виступає базовим заходом реагування на порушення, що дозволяє суб'єкту у сфері медіа оперативно усунути порушення без застосування більш жорстких заходів.

Припис є першим кроком до можливих більш суворих санкцій. Якщо суб'єкт у сфері медіа не виконає вимог, викладених у приписі, і продовжить порушувати законодавство, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення має право застосувати захід реагування у вигляді: штрафу (за рішенням Національної ради); скасування реєстрації (за рішенням Національної ради або за рішенням суду); анулювання ліцензії (за рішенням суду); заборони видання та розповсюдження друкованого медіа (за рішенням Національної ради або за рішенням суду); тимчасової заборони поширення онлайн-медіа (за рішенням Національної ради); заборони поширення онлайн-медіа (за рішенням Національної ради або за рішенням суду). Розгляд Національною радою питання про застосування заходів реагування у вигляді припису здійснюється на підставі актів моніторингу та/або актів перевірок та інших доказів, які підтверджують наявність або відсутність фактичних обставин, що мають значення для вирішення питання про можливе притягнення суб'єкта у сфері медіа до відповідальності, з урахуванням його пояснень, якщо такі пояснення було надано. Інші заходи реагування застосовуються після проведення перевірки, крім заходів реагування за грубі порушення вимог законодавства в період дії воєнного чи надзвичайного стану (ч.ч. 2, 4 ст. 99 Закону України «Про медіа» [5]).

Вітчизняне законодавство закріплює низку гарантій, спрямованих на захист ЗМІ від необґрунтованого та довільного втручання органів влади в їх діяльність. Наприклад, припис має містити докладний опис виявленого порушення та вимогу про припинення порушення із зазначенням достатнього строку на виконання припису. Кожен винесений припис може бути оскаржений. По-перше, суб'єкт у сфері медіа може подати заяву (впродовж семи днів з дня оприлюднення відповідного рішення) Національній раді щодо перегляду рішення про винесення припису. По-друге, припис може бути оскаржений суб'єктом у сфері медіа в адміністративному суді відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України. Тільки Національна рада, як незалежний регулятор, має право застосовувати санкції, пов'язані з припиненням діяльності суб'єкта у сфері медіа. Це повністю виключає можливість втручання в діяльність медіа з боку інших органів (правоохоронних, податкових, органів місцевого самоврядування тощо), що мінімізує ризик політично мотивованого тиску на ЗМІ. До того ж неможливо припинити діяльність мас-медіа тільки згідно з рішенням Національної ради і без рішення суду [6, с. 65]. Отже, законодавець намагається створити систему, що зберігає баланс між національною безпекою держави і свободою слова та свободою інформації.

На практиці існуюча в Україні система гарантій проти довільного припинення діяльності засобів масової інформації, незважаючи на її уявну надійність і продуманість, породжує цілий ряд проблем, як теоретичного, так і практичного характеру. Ці проблеми проявляються як на рівні відносин між суб'єктами у сфері медіа, так і на рівні діяльності органів, уповноважених здійснювати контроль та нагляд за діяльністю засобів масової інформації. Одна з них стосується недостатньої ефективності державного контролю та нагляду за діяльністю засобів масової інформації, що пояснюється обмеженістю ресурсів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Як показує практика, даний орган далеко не завжди здатний оперативно фіксувати і припиняти порушення, своєчасно реагувати на факти зловживань свободою масової інформації і, відповідно, вживати невідкладних заходів реагування. Сформована ситуація обумовлена як браком кадрових та фінансових ресурсів, так і відсутністю достатніх правових та технічних можливостей для проведення повноцінного моніторингу всього медіапростору України. Нагадаємо, що на сьогодні залишаються поза регулюванням Закону України «Про медіа» платформи спільного доступу до інформації, як-от Youtube, Facebook, Instagram, Twitter (X), Netflix, Telegram, так звані соціальні мережі, які складають значну частку медіаспоживання, але перебувають поза юрисдикцією України [7, с. 8]. Також проблему створює застосування заходів реагування у вигляді: анулювання ліцензії, скасування реєстрації та заборони поширення онлайн-медіа, які передбачають необхідність звернення Національної ради з позовом до суду. Перевантаженість судів, до компетенції яких належить розгляд проваджень щодо застосування заходів реагування у сфері медіа, перешкоджає оперативному розгляду позовних заяв. Часто такі провадження розглядаються надто довго, в результаті чого самі санкції втрачають оперативний характер, а порушники отримують можливість продовжувати свою діяльність.

Суттєвою і важко вирішуваною проблемою залишається проблема «відродження» суб'єкта медіа після його заборони або ліквідації. В українському онлайн-середовищі спостерігається стійке явище: навіть після ухвалення судових рішень про припинення діяльності медіа або запровадження санкцій Радою національної безпеки і оборони, відповідні інформаційні ресурси фактично продовжують функціонувати, змінюючи лише назву, візуальні атрибути чи інші формальні ознаки ідентифікації. Така практика суттєво знижує результативність застосованих заходів реагування, адже не усуває саме джерело загрози національній безпеці та не запобігає подальшому поширенню забороненого контенту. Ілюстративним прикладом є ситуація, що мала місце 11 квітня 2025 року, коли Президент України ввів в дію рішення РНБО про застосування санкцій проти російського «тіньового» флоту та окремих пропагандистів, причетних до інформаційного супроводу агресивної війни, розв'язаної Російською Федерацією проти України. В результаті реалізації цього рішення платформа YouTube обмежила доступ до ряду каналів, які систематично поширювали кремлівські наративи. Одним з них став канал «Говорит и доказывает Вадим Карасев», який незабаром після введення санкцій відновив діяльність під новою назвою – «ПОЛИТИКУМ» [8]. Подібні випадки свідчать про наявність прогалини, за якої формальна ліквідація або блокування онлайн-медіа не супроводжується реальним припиненням їхньої активності.

Для подолання подібних негативних явищ в експертних колах висловлюються різні пропозиції. Обговорюється можливість заборони реєстрації нових засобів масової інформації, які можуть

бути ототожненими з підсанкційними або раніше ліквідованими. Даний підхід вимагає внесення змін до Законів України «Про медіа» та «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань». Водночас проблема онлайн-медіа, що реєструються та функціонують на зарубіжних платформах, не може бути вирішена виключно національними засобами правового регулювання. У таких випадках необхідним є поглиблення міжнародного співробітництва та налагодження ефективної взаємодії з державами, на території яких розміщені відповідні платформи чи зареєстровані їхні оператори, з метою забезпечення виконання рішень українських регуляторних органів та припинення деструктивної інформаційної діяльності.

Наступною контрольно-наглядовою діяльністю, спрямованою на забезпечення балансу між захистом свободи слова, безперешкодним доступом громадян до інформації, відсутністю цензури та забезпеченням національної безпеки України є нагляд за виконанням умов ліцензійної діяльності суб'єктів сфери медіа. Він регулюється цілим рядом спеціальних нормативно-правових актів, центральне місце серед яких займають Закон України «Про медіа» та нормативно-правові акти Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Регулятором розробляються акти, передбачені Законом України «Про медіа», що дають старт діям регулятора із виконання законодавчо встановлених функцій щодо нагляду за виконанням умов ліцензійної діяльності суб'єктів сфери медіа. Зокрема, підготовлено й ухвалено нормативно-правові акти щодо ліцензування/реєстрації суб'єктів у сфері медіа (у тому числі під час дії воєнного чи надзвичайного стану); Методику розрахунку ліцензійного збору; Порядок функціонування Реєстру; Форми відомостей про структуру власності; Порядок здійснення офіційного моніторингу та проведення перевірок діяльності суб'єктів в сфері медіа; Порядок видачі та анулювання дозволів на тимчасове мовлення на територіях з особливим режимом мовлення тощо. Національна рада проводить активну роботу з цифровізації процедури ліцензування/реєстрації суб'єктів у сфері медіа. З цієї метою створюється «Електронний кабінет суб'єкта у сфері медіа», який буде інтегрований з реєстром суб'єктів у сфері медіа і відповідатиме вимогам законодавства щодо захисту даних (у тому числі персональних даних) від несанкціонованого доступу. Проведення цієї роботи спрямоване на унеможливлення просочення, перехоплення, втрати, знищення, модифікації та блокування інформації і відповідає сукупності організаційних та інженерно-технічних заходів з підтвердженою відповідністю вимогам забезпечення інформаційної безпеки [7, с. 9].

В межах своєї компетенції Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення здійснює постійний моніторинг на предмет дотримання ліцензіатами вимог ліцензійних умов. Офіційний моніторинг представляє собою комплекс заходів, спрямованих на фіксацію та аналіз інформації, яка поширюється суб'єктами у сфері медіа, що здійснюється на підставі запису, перегляду (прослуховування) такої інформації. Найважливішими завданнями моніторингу є забезпечення правомірності теле- та радіомовлення, захист інформаційного простору від поширення незаконного або небезпечного контенту, а також захист прав споживачів інформації в даній сфері.

Національна рада має право призначати ліцензіату планову, позапланову та додаткову перевірку. Незважаючи на те, що регулятор має право проводити безвиїзні перевірки, позапланову та додаткову перевірку ліцензіатів він вважає за краще проводити на місцях, в ході яких встановлюється відповідність фактичної діяльності суб'єктів у сфері медіа їх ліцензійним умовам та вимогам законодавства. Під час проведення перевірки уповноважені особи Національної ради мають право: своєчасно отримувати на свою вимогу інформацію (документи), у тому числі інформацію з обмеженим доступом (крім державної таємниці), від суб'єктів господарювання, державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших фізичних та юридичних осіб з питань, що виникають під час перевірки та стосуються предмета перевірки; здійснювати фіксацію процесу перевірки в цілому чи кожної окремої дії будь-якими технічними засобами; вимагати припинення дій, що перешкоджають проведенню перевірки; одержувати пояснення, довідки, документи (копії документів), відомості з питань, що виникають під час перевірки та стосуються предмета перевірки [5]. За результатами перевірки регулятор, в разі виявленого порушення та його тяжкості (незначне, значне, грубе), приймає рішення про застосування до суб'єкта у сфері медіа того чи іншого заходу реагування. Так, у разі вчинення незначного порушення законодавства та/або умов ліцензії Національна рада має право ухвалити рішення про винесення суб'єкту у сфері медіа припису. Припис дає можливість ліцензіату оперативно усунути порушення і уникнути більш серйозних санкцій. Ігнорування припису може служити підставою для призначення більш жорсткого заходу реагування.

Разом з тим, слід відзначити наявність проблеми недостатньої оперативності реагування Національної ради на існуючі порушення, зважаючи на високе навантаження і брак ресурсів для системного моніторингу всіх ліцензіатів, особливо в умовах триваючої інформаційної агресії проти України. З огляду на це заслуговує на увагу ідея про підвищення ефективності державного контролю шляхом збільшення ресурсної бази Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, впровадження сучасних технічних систем моніторингу медіапростору та розширення співпраці з іншими державними установами, правоохоронними органами, громадськими організаціями, юридичними та фізичними особами. Ми погоджуємось з тим, що успішність контрольно-наглядових дій медіарегулятора безпосередньо залежить від підтримки його позиції широким колом міжнародних та європейських інституцій, національних регуляторних органів інших країн, науково-академічних осередків, неурядових організацій тощо. Міжнародна співпраця також має значний вплив на процеси, які відбуваються всередині країни, зокрема в контексті підвищення якості національного регулювання, уникнення перешкод для забезпечення інноваційного розвитку завдяки взаємодії з міжнародними організаціями, запозиченню найкращого досвіду та обміну найкращими практиками. Національній раді необхідно продовжувати співпрацю з міжнародними організаціями та їх структурними органами (Рада Європи, Європейський Союз, Європейська аудіовізуальна обсерваторія, ОБСЄ, ЮНЕСКО, Секретаріат Керівного комітету Ради Європи з питань медіа та інформаційного суспільства (CDMSI) тощо), національними медіарегуляторами інших країн, Європейською платформою регуляторних органів (EPRA), Європейською групою регуляторів аудіовізуальних медіапослуг (ERGA), Міністерством закордонних справ, в тому числі з посольствами України, іноземними посольствами і представництвами в Україні [7, с. 23].

Контроль за виконанням вимог законодавства щодо поширення (розповсюдження) реклами у ЗМІ є особливим видом контрольно-наглядової діяльності, спрямованим на забезпечення виконання суб'єктами медіа-сфери вимог Закону України «Про рекламу» від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР [9] та пов'язаних з ним підзаконних нормативних актів. На практиці неналежна реклама створює істотні загрози для інформаційної безпеки держави і суспільства, оскільки вона може вводити споживачів в оману, провокувати нездорову конкуренцію і маніпулювати суспільною свідомістю, що в кінцевому підсумку підриває довіру громадян до інформаційного середовища. Саме тому державні органи в Україні надають великого значення профілактиці та оперативному реагуванню на виявлені порушення вимог законодавства про рекламу, недотримання стандартів та правил рекламної діяльності.

Центральним органом виконавчої влади, що здійснює контроль за дотриманням законодавства України про рекламу в медіа є Національна рада з питань телебачення та радіомовлення. У разі виявлення факту порушення вимог законодавства щодо реклами (порушення порядку розповсюдження та розміщення реклами) в медіа Національна рада притягує медіа до відповідальності. Вказана процедура складається з наступних етапів:

- виявлення порушення, наприклад під час моніторингу або на підставі повідомлення (звернення, скарги, заяви тощо) третіх осіб про порушення вимог законодавства про рекламу, а також встановлення медіа, яке згодом притягатиметься до відповідальності;

- оцінювання ступеня тяжкості такого порушення, а отже і заходів реагування, що можуть бути застосовані до медіа;

- підготовка актів моніторингу та/або проведення перевірок, висування вимог, проведення експертиз (наприклад, експертиза відповідності інформації, поширеної суб'єктом у сфері медіа, кодексам (правилам) спільного регулювання, що проводиться експертною комісією органу спільного регулювання), збирання інших доказів, пояснень, що підтверджують наявність або відсутність фактичних обставин, що мають значення для розв'язання питання про можливе притягнення суб'єкта у сфері медіа до відповідальності;

- розгляд питань про порушення законодавства та/або умов ліцензії у формі засідання Національної ради;

- за результатом проведеного засідання Національна рада шляхом голосування її членів ухвалює акти у формі рішень [10].

Згідно зі ст. 110 Закону України «Про медіа», порушення встановлених Законом України «Про рекламу» вимог та обмежень щодо порядку поширення (розповсюдження) реклами та спонсорства, належать до категорії незначних порушень. Разом з тим, порушення суб'єктом у сфері ме-

діа вимог законодавства України щодо форми, маркування, порядку поширення (опублікування), джерел та порядку фінансування передвиборної агітації, інших обмежень, визначених законодавством для передвиборної агітації в медіа під час виборів та референдумів, а також порушення вимог законодавства України щодо участі медіа в інформаційному забезпеченні виборів та референдумів, трактується як значні порушення [5], оскільки мають безпосередній вплив на реалізацію політичних прав громадян і демократичні процеси в державі. У випадку незначних порушень до суб'єкта медіа можуть бути застосовані такі заходи реагування, як припис або штраф.

Практика свідчить, що Національна рада за порушення вимог законодавства щодо поширення (розповсюдження) реклами у ЗМІ зазвичай застосовує захід реагування у вигляді штрафу. Варто зазначити, що таке рішення має силу виконавчого документа й підлягає примусовому виконанню відповідно до положень Закону України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 р. № 1404-VIII [11]. При визначенні конкретного розміру штрафу, який обчислюється в мінімальних заробітних платах (від 5 до 40) на день вчинення порушення, Національна рада бере до уваги цілу низку обставин, які впливають на суспільну небезпеку порушення. Серед них – тип медіа, технологія розповсюдження контенту, територіальний обсяг охоплення, кількість і структура аудиторії, час поширення відповідної інформації, частота публікацій, ліцензійні умови, а також повторюваність порушень тощо.

Закон України «Про медіа» закладає широкі можливості для регулятора щодо пропорційного реагування на недотримання норм рекламного законодавства. Передбачена модель притягнення до відповідальності базується на логіці прогресивного санкціонування. Враховуючи заплановане поступове підвищення мінімальної заробітної плати в Україні, кожне порушення законодавства щодо поширення (розповсюдження) реклами у ЗМІ набуває для суб'єкта-порушника вагомого фінансового виміру. Водночас незважаючи на формальну розвиненість процедур контролю за дотриманням вимог законодавства щодо поширення (розповсюдження) реклами у ЗМІ, зазначений напрям державного впливу також не позбавлений проблем, аналогічних тим, що притаманні іншим видам контрольно-наглядової діяльності у сфері медіа. Передусім ідеться про обмежені кадрові, фінансові та технічні ресурси Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, що унеможлиблює належне виконання всіх покладених на неї функцій, зокрема у сфері моніторингу та реагування на порушення рекламного законодавства.

Наявний дефіцит фахівців та відповідного програмно-аналітичного забезпечення не дозволяє оперативно фіксувати всі випадки прихованої або неналежно маркованої реклами, а також своєчасно реагувати на зміну рекламних стратегій з боку недобросовісних суб'єктів медіа. У контексті стрімкого розвитку цифрових технологій та збільшення обсягів онлайн-контенту, який підпадає під дію Закону України «Про рекламу», завдання контролю значно ускладнюється через високу динамічність інформаційного простору та недостатню юрисдикційну спроможність держави щодо закордонних платформ. Також варто згадати про те, що, як і в інших напрямках державного контролю, передбачене законодавством прогресивне санкціонування за незначні порушення реклами нерідко втрачає свою ефективність через складність процедур притягнення порушників до відповідальності та можливість формального уникнення покарання. Приписи, що мають превентивний характер, не завжди виконуються, а стягнення штрафів, незважаючи на їх виконавчий статус, може блокуватися оскарженням у судах, які, в умовах перевантаження, часто не забезпечують оперативного розгляду проваджень.

Отже, контроль за дотриманням вимог законодавства щодо поширення (розповсюдження) реклами у ЗМІ є важливою складовою державного реагування на загрози інформаційній безпеці, однак потребує удосконалення та підсилення, зокрема через модернізацію технічної бази Національної ради, розширення її кадрового складу. Перспективним ми вважаємо впровадження автоматизованих систем моніторингу рекламного контенту, які функціонували б на базі сучасних інформаційних технологій та алгоритмів штучного інтелекту. Такі системи могли б у режимі реального часу здійснювати аналіз візуального, звукового та текстового контенту на предмет виявлення ознак порушень вимог законодавства щодо маркування реклами, прихованої реклами, недобросовісної або маніпулятивної реклами, що створює загрозу для інформаційної безпеки держави або порушує права споживачів. Використання подібних рішень дало б змогу істотно зменшити навантаження на працівників Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, забезпечити системність і регулярність моніторингу, а також оперативно виявляти порушення, які нині можуть залишатися поза увагою через людський фактор або брак ресурсів. Ба більше, у

перспективі такі системи можуть бути інтегровані з Реєстром суб'єктів у сфері медіа та іншими інформаційними базами, що дозволить автоматично зіставляти наявну інформацію про медіа з їх ліцензійним статусом, історією порушень та іншими релевантними даними. Нагадаємо, що наразі існує програмне забезпечення, що використовувалося для ведення Державного реєстру суб'єктів інформаційної діяльності у сфері телебачення і радіомовлення, не відповідає вимогам чинного Закону до ведення Реєстру та до структури даних щодо суб'єктів у сфері медіа [12]. Наразі програмне забезпечення Державної автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи «Реєстр суб'єктів у сфері медіа» проходить вдосконалення та оновлення.

Не менш важливим напрямом удосконалення механізмів контрольно-наглядової діяльності є посилення міжвідомчої координації між органами, що мають повноваження в галузі регулювання інформаційної діяльності, реклами, захисту прав споживачів та забезпечення національної безпеки. Йдеться, зокрема, про налагодження ефективної співпраці між Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, Державним комітетом телебачення і радіомовлення України, Антимонопольним комітетом України, Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту прав споживачів, Національною поліцією України, Службою безпеки України, органами прокуратури тощо. Спільне опрацювання звернень громадян, проведення спільних перевірок, обмін даними здатні суттєво підвищити загальний рівень реагування держави на порушення в медіа-рекламному середовищі. Водночас актуальним залишається і питання посилення юридичної відповідальності суб'єктів, які розміщують або поширюють рекламну продукцію з порушенням чинного законодавства. У цьому контексті йдеться як про запровадження підвищених санкцій за повторні або умисні порушення (з урахуванням обсягу охоплення аудиторії та наслідків поширеної інформації), так і про створення ефективного механізму притягнення до відповідальності не лише ЗМІ як каналу розповсюдження, але й рекламодавців, замовників та рекламних агентств, що ініціюють або сприяють розміщенню незаконної реклами.

Таким робом, підвищення ефективності державного контролю у сфері поширення (розповсюдження) реклами в медіа середовищі вимагає переходу від переважно ручного та фрагментарного реагування до системного, комплексного і технологічно забезпеченого підходу, що дозволить своєчасно нейтралізувати потенційні загрози, мінімізувати інформаційні зловживання та зміцнити довіру громадян до інформаційного простору України.

Що стосується такого виду контрольно-наглядової діяльності як контроль за виконанням вимог щодо акредитації журналістів, то в Україні він залишається одним з найменш розвинених. Здебільшого це пов'язано з тим, що незважаючи на значну роль інституту акредитації журналістів у забезпеченні прозорості роботи органів державної влади, оперативного та повного інформування суспільства про найважливіші події та процеси, вітчизняне законодавство не містить розгорнутих положень щодо його регламентації. Так, основні законодавчі положення, що стосуються акредитації журналістів в Україні, закріплені в ст. 26 Закону України «Про інформацію» [3], а також частково в Законі України «Про адміністративну процедуру» [13]. Проаналізувавши ці положення ми виявили низку суттєвих недоліків у правовому регулюванні акредитації журналістів:

Добровільність акредитації – загроза довільного підходу з боку органів влади. Згідно з ч. 1 ст. 26 Закону України «Про інформацію», суб'єкт владних повноважень може здійснювати акредитацію журналістів, а не зобов'язаний це робити. Таке формулювання робить процедуру акредитації необов'язковою, що відкриває можливість для довільного підходу – одні органи впроваджують механізми акредитації, інші – ні. Пропонуємо передбачити обов'язковість акредитації в певних випадках – наприклад, при проведенні заходів, які мають обмежений або спеціальний доступ (високого рівня представництва, політичної чутливості тощо), а також заходів, що пов'язані з реалізацією виборчих прав громадян.

Можливість суб'єктивного припинення акредитації без достатньої деталізації процедурних гарантій. Ч. 7 ст. 26 Закону України «Про інформацію» допускає припинення акредитації у разі «неодноразового грубого порушення обов'язків», проте не конкретизує в цій статті, ні в інших правових актах, що саме вкладається в поняття «грубе порушення обов'язків». Недомовленість залишає широкий простір для довільного тлумачення закону, провокує виникнення конфліктних ситуацій між ЗМІ та владою.

Відсутність чіткого строку розгляду заяви на акредитацію. В Законі не зазначено, в який строк має бути розглянута заява на акредитацію. Відсутність строку створює правову невизначеність та може використовуватися для затягування розгляду. Пропонуємо встановити граничний строк для

розгляду заяви – 5 робочих днів з дня її подання, якщо інше не визначено в Порядку акредитації, встановленому суб'єктом владних повноважень.

Недостатньо врегульовано питання обмеження доступу з міркувань національної безпеки. Ч. 5 ст. 26 Закону України «Про інформацію» допускає встановлення «особливих умов» допуску до заходів, але не містить чіткого механізму балансування таких обмежень з правом на інформацію. Під час дії воєнного стану це положення може застосовуватись на шкоду правам журналістів. Вважаємо за необхідне уточнити, що такі обмеження можуть застосовуватись лише в обґрунтованих випадках, на основі оцінки ризиків, з урахуванням принципу пропорційності. Також передбачити обов'язкову публікацію підстав обмежень.

Обмеження доступу за відсутності акредитації. Хоча ч. 1 ст. 26 Закону України «Про інформацію» прямо зазначає, що відсутність акредитації не є підставою для відмови у допуску на відкриті заходи, така норма має декларативний характер і не підкріплена механізмом захисту прав журналіста у разі свого порушення. Водночас в реальності журналісти нерідко стикаються з незаконною відмовою у доступі через відсутність акредитації. Пропонуємо передбачити відповідальність за необґрунтовану відмову у допуску журналіста на відкриті заходи за відсутності акредитації, а також встановити обов'язок забезпечити альтернативний порядок доступу до інформації (через трансляцію, публічний звіт тощо).

Практика свідчить, що випадки позбавлення акредитації журналістів в Україні є далеко не поодинокими. Однак кожен подібний інцидент, як правило, супроводжується резонансом та скандалами, оскільки у багатьох випадках такі рішення містять ознаки порушення чинного законодавства та принципів свободи слова. Особливо кричущим прикладом відвертого порушення норм права є ситуації, коли акредитації позбавляються не окремі журналісти, які особисто допустили певні порушення, а вся редакція чи медіаорганізація загалом. Подібна практика фактично означає колективну відповідальність, що не передбачена українським законодавством, і створює передумови для зловживань з боку органів влади. У таких випадках можна говорити про наявність ознак прямої цензури, оскільки метою таких дій часто є не вирішення конкретного правопорушення, а обмеження або припинення діяльності ЗМІ, які поширюють небажану для влади інформацію.

В умовах інформаційної агресії проти України, серйозних ризиків, пов'язаних з поширенням дезінформації та антидержавної пропаганди, необхідність ефективного та оперативного застосування таких заходів адміністративного впливу, як позбавлення акредитації, є особливо актуальною. У зв'язку з цим доцільно розробити та закріпити на законодавчому рівні конкретні правові норми, які б деталізували підстави позбавлення журналістів акредитації. Зокрема, необхідно передбачити такі елементи: чітке визначення підстав для позбавлення журналіста акредитації, включаючи систематичне порушення норм журналістської етики, поширення інформації, спрямованої на підрив територіальної цілісності, суверенітету України, а також на розпалювання міжнаціональної, релігійної або соціальної ворожнечі; нормативне закріплення обов'язку державних органів здійснювати моніторинг ЗМІ та фіксувати факти таких порушень з подальшим обов'язковим інформуванням акредитуємих органів про необхідність застосування заходів адміністративного реагування; введення обов'язкового порядку взаємодії між органами, що фіксують порушення законодавства про ЗМІ, та Міністерством закордонних справ України (у випадку іноземних журналістів) або іншими державними структурами, що надають акредитацію (для вітчизняних журналістів), у формі офіційного подання про необхідність розгляду питання про позбавлення акредитації. До того ж доцільно визначити терміни позбавлення акредитації, передбачити можливість відновлення акредитації за умови усунення порушень і підтвердження відсутності загрози повторення подібних дій з боку журналіста.

Ми дотримуємося позиції, згідно з якою створення прозорого, зрозумілого та ефективного механізму адміністративного контролю за дотриманням умов акредитації журналістів стане важливим кроком у зміцненні національної безпеки України, підвищить відповідальність журналістської спільноти і одночасно забезпечить захист конституційного права громадян на об'єктивну та достовірну інформацію.

Висновки. Узагальнюючи результати проведеного дослідження, можна дійти висновку, що контроль та нагляд за діяльністю засобів масової інформації становлять ключовий інструмент адміністративно-правового забезпечення національної безпеки України в умовах триваючої інформаційної агресії. Застосування контрольних і наглядових процедур має подвійне значення: з одного боку – слугує механізмом протидії деструктивному контенту, спрямованому на підрив

суверенітету, територіальної цілісності й конституційного ладу, а з іншого – забезпечує дотримання стандартів професійної діяльності ЗМІ без втручання в свободу слова та права громадян на доступ до інформації.

Аналіз чинного законодавства виявив низку проблем, які ускладнюють ефективну реалізацію контрольних функцій держави. Зокрема, це: обмеженість нормативного регулювання інституту акредитації журналістів, слабка технічна та ресурсна спроможність Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, відсутність повноцінного охоплення контролем онлайн-платформ та соціальних мереж, а також практики «відродження» заборонених медіа. Існуюча модель реагування нерідко втрачає оперативність через складність процедур, перевантаженість судової системи та недостатню координацію між державними органами. Разом з тим, законодавчі та організаційні передумови для вдосконалення наявної системи вже закладені. Перспективними напрямками розвитку є: підвищення ресурсного потенціалу медіарегулятора, впровадження автоматизованих систем моніторингу з використанням штучного інтелекту, удосконалення механізмів відповідальності за порушення, підвищення прозорості акредитаційних процедур, а також розширення міжнародної співпраці у сфері інформаційної безпеки. Таким робом, підвищення ефективності державного контролю та нагляду за діяльністю ЗМІ потребує комплексного підходу, що передбачає не лише модернізацію нормативно-правової бази, але й зміцнення інституційної спроможності органів публічної влади, забезпечення технологічної готовності до новітніх викликів та збереження демократичних стандартів свободи слова в умовах воєнного часу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Литвин Н.А., Кузава В.І. Державний контроль за діяльністю медіа під час воєнного стану: проблеми та перспективи. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2024. № 5. С. 312–314.
2. Дяковський О.С., Габрелян А.Ю. Основні засади та принципи протидії дезінформації. *Юридичний вісник*, 2024. № 4. С. 30–36.
3. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1992. № 48. Ст. 650.
4. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1994. № 16. Ст. 93
5. Про медіа: Закон України від 13.12.2022 р. № 2849-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2023. №№ 47-50. Ст. 120.
6. Савенко О. Закон України «Про медіа»: історія ухвалення, позитиви, недоліки, перестороги. *Український інформаційний простір*, 2023. № 2(12). С. 55–70.
7. Стратегія діяльності національної ради України з питань телебачення і радіомовлення на 2024-2026 роки, затверджена Рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 23.11.2023 р. № 1475. URL: <https://webportal.nrada.gov.ua/strategiya-diyalnosti-natsionalnoyi-rady-ukrayiny-z-pytan-telebachennya-i-radiomovlennya-na-2024-2026-roky/> (дата звернення: 10.08.2025).
8. YouTube заблокував канали, пов'язані з підсанкційними Шелестом і Карасьовим. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/youtube-zablokuvav-kanali-shelesta-i-karasova-proti-yakih-neshchodavno-vveli-sankciji-50507234.html> (дата звернення: 10.08.2025).
9. Про рекламу: Закон України від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996. № 39. Ст. 181
10. Зеленчук В. Джинса та неналежне маркування реклами: відповідальність медіа. URL: <https://imi.org.ua/monitorings/dzhynsa-ta-nenalezhne-markuvannya-reklamy-vidpovidalnist-media-i55548> (дата звернення: 10.08.2025).
11. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016. № 30. Ст. 542.
12. Реєстр суб'єктів у сфері медіа. URL: <https://webportal.nrada.gov.ua/derzhavnyj-reyestr-subyektiv-informatsijnoyi-diyalnosti-u-sferi-telebachennya-i-radiomovlennya> (дата звернення: 10.08.2025).
13. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2023. № 15. Ст. 50.

УДК 347.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.39>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОГО СУДУ

Литвин Н.А.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-4199-1413*

Литвин Н.А. Адміністративно-правові аспекти кадрового забезпечення діяльності Верховного Суду.

У статті досліджено адміністративно-правові аспекти кадрового забезпечення діяльності Верховного Суду в умовах воєнного стану. Зазначається, що реалії воєнного часу створили нові обставини, які безпосередньо впливають на кадрову політику: це обмеження мобільності, фізичне знищення або тимчасова недоступність судових приміщень, ротація суддів, необхідність здійснення правосуддя в умовах обстрілів, переміщення установ, а також ризики для життя та здоров'я працівників судової системи. Констатується, що це посилює вже наявні системні проблеми, пов'язані з кадровим дефіцитом у судовій владі, який загострюється з кожним роком.

Проаналізовано проблеми, що виникають у сфері добору, переведення, ротації суддів, а також труднощі, пов'язані з правовою невизначеністю щодо форм дистанційної зайнятості та відрядження суддів у надзвичайних умовах. До ключових проблем віднесено: кадровий дефіцит; відсутність дієвих і гнучких механізмів оперативного реагування на надзвичайні обставини, що унеможлиблює забезпечення безперервного та якісного здійснення правосуддя; низький рівень цифрової трансформації кадрового адміністрування в судовій системі; недостатнє врахування специфіки воєнного часу при підготовці та перепідготовці суддів. Особливу увагу приділено відсутності гнучких правових механізмів реагування на виклики, спричинені війною, зокрема – непропорційного кадрового навантаження на окремі палати Верховного Суду. Висвітлено ризики, які супроводжують ухвалення судових рішень в умовах кадрового дефіциту, що може вплинути на легітимність судової діяльності.

Вказано на те, що запровадження системного підходу до кадрового планування, інституціоналізація постійного навчання та підвищення кваліфікації суддів, у тому числі через спеціалізовані тренінги, зокрема щодо розгляду справ про міжнародні злочини, є актуальними напрямками удосконалення кадрової політики.

Зроблено висновки щодо необхідності оновлення нормативного регулювання кадрових процедур в судовій системі України, з метою забезпечення її сталого функціонування навіть за надзвичайних умов.

Ключові слова: Верховний Суд, кадрове забезпечення, кадрова політика, судова система, добір суддів, суддівський корпус, правосуддя, професійна підготовка, європейські стандарти, воєнний стан.

Lytvyn N.A. Administrative and legal aspects of staffing the Supreme Court.

The article examines the administrative and legal aspects of staffing the Supreme Court under martial law. It is noted that the realities of wartime have created new circumstances that directly affect personnel policy: these are mobility restrictions, physical destruction or temporary inaccessibility of court premises, rotation of judges, the need to administer justice under shelling, relocation of institutions, as well as risks to the life and health of judicial system employees. It is noted that this exacerbates the already existing systemic problems associated with the staffing shortage in the judiciary,

which is worsening every year. The problems that arise in the field of selection, transfer, rotation of judges, as well as difficulties associated with legal uncertainty regarding forms of remote employment and travel of judges under emergency conditions are analyzed. The key problems include: staffing shortage; lack of effective and flexible mechanisms for rapid response to emergency circumstances, which makes it impossible to ensure continuous and high-quality administration of justice; low level of digital transformation of personnel administration in the judicial system; insufficient consideration of the specifics of wartime in the training and retraining of judges. Particular attention is paid to the lack of flexible legal mechanisms for responding to challenges caused by the war, in particular, the disproportionate staffing load on individual chambers of the Supreme Court. The risks that accompany the adoption of judicial decisions in conditions of staff shortage, which may affect the legitimacy of judicial activity, are highlighted.

It is indicated that the introduction of a systematic approach to personnel planning, the institutionalization of continuous education and advanced training of judges, including through specialized training, in particular on the consideration of cases of international crimes, are relevant areas for improving personnel policy.

Conclusions are drawn regarding the need to update the regulatory regulation of personnel procedures in the judicial system of Ukraine, in order to ensure its sustainable functioning even under emergency conditions.

Key words: Supreme Court, staffing, personnel policy, judicial system, selection of judges, judicial corps, justice, professional training, European standards, martial law.

Постановка проблеми. Двадцять перше століття ознаменувалося як епоха кардинальних трансформацій у суспільному житті, що впливає на всі сфери функціонування держави, зокрема правову. Ці зміни стосуються не лише держав Європейського Союзу, а й України, яка впевнено утверджує свою незалежність, суверенність і стійкість в умовах збройної агресії. Вибраний євроінтеграційний курс передбачає впровадження якісних змін у системі захисту прав і свобод людини, адаптацію законодавства та оновлення ключових державних інституцій. Особливо важливим у цьому контексті є запровадження європейських стандартів у сфері правосуддя, що виступає гарантом справедливості, законності та демократичного розвитку. Попри виклики воєнного часу, судова влада в Україні зобов'язана діяти безперервно, забезпечуючи конституційні права і свободи людини та громадянина [1, с. 28].

У цьому контексті надзвичайно актуальним постає питання належного адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення Верховного Суду як найвищої судової інстанції. Якість, професіоналізм та доброчесність суддів і працівників апарату Суду напряму впливають на ефективність здійснення правосуддя, дотримання європейських стандартів прав людини, а також на формування суспільної довіри до судової влади загалом. Особливо це важливо в умовах реформування судової системи, коли стабільність та інституційна спроможність Верховного Суду залежать не лише від нормативного забезпечення, а й від ефективної кадрової політики, прозорих процедур добору та оцінювання персоналу.

Таким чином, дослідження адміністративно-правових аспектів кадрового забезпечення діяльності Верховного Суду є необхідним кроком для вдосконалення організації судової влади в Україні відповідно до європейських вимог і цінностей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організаційно-правового забезпечення діяльності судової влади, зокрема аспекти кадрової політики в системі правосуддя, були предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців. Особливої уваги заслуговують наукові підходи до впровадження європейських правових стандартів у функціонування судової системи України в різні періоди її розвитку, включаючи умови воєнного стану. Ці аспекти розглядалися у працях В. Бевзенка, О. Берназюка, М. Гетманцева, І. Коліушка, В. Колпакова, О. Кузьменко, С. Оверчука, А. Селіванова, М. Смоковича та інших дослідників.

Окремим питанням кадрового забезпечення судів загальної юрисдикції України приділяли увагу такі науковці, як М.Й. Вільгушинський, Т.Є. Каганоська, А.М. Клочко, В.М. Колпаков, О.В. Краснобаров, Р.О. Куйбіда, Ю.Д. Князев, М.Г. Мельник, В.В. Онопенко, П.П. Пилипенчук, І.Л. Самсін, О.В. Ульяновська, Н.Г. Шукліна та інші. Їхні наукові доробки є важливою базою для формування комплексного підходу до удосконалення кадрового забезпечення судової влади, особливо в умовах судової реформи та підвищення стандартів її функціонування.

Віддаючи належну шану й висловлюючи вдячність згаданим дослідникам за їхній внесок, варто зазначити, що сучасний науковий дискурс потребує подальшого осмислення системного й ситуативного впливу воєнних викликів на імплементацію європейських стандартів правосуддя. Особливо актуальним залишається питання кадрового забезпечення діяльності саме Верховного Суду – його викликів та особливостей в умовах трансформації судової системи. Ця проблематика наразі залишається недостатньо дослідженою, що зумовлює потребу в подальшому науковому аналізі та узагальненні з метою удосконалення правового регулювання у цій сфері.

Мета статті полягає в аналізі наукових підходів до організаційно-правового забезпечення діяльності судової влади, зокрема кадрової політики в системі правосуддя України, з урахуванням європейських правових стандартів та умов воєнного стану, а також в обґрунтуванні необхідності подальшого наукового дослідження проблематики кадрового забезпечення діяльності Верховного Суду в контексті трансформаційних процесів у судовій системі.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі кадрове забезпечення судової влади України функціонує в умовах масштабної судової реформи, війни, децентралізації, цифровізації та активної євроінтеграції. Верховний Суд, як вища судова інстанція в системі судів загальної юрисдикції, виконує ключову роль не лише в забезпеченні єдності судової практики, а й у формуванні суддівського корпусу як носія високих етичних і професійних стандартів.

Прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [2] у новій редакції, створення Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів, запровадження конкурсного добору, електронного декларування та кваліфікаційного оцінювання стали важливими етапами формування оновленої системи суддівських кадрів. У межах цих реформ було запроваджено нові механізми добору суддів до Верховного Суду, орієнтовані на прозорість, доброчесність і професіоналізм.

Водночас реалії воєнного часу створили нові обставини, які безпосередньо впливають на кадрову політику: це обмеження мобільності, фізичне знищення або тимчасова недоступність судових приміщень, ротація суддів, необхідність здійснення правосуддя в умовах обстрілів, переміщення установ, а також ризики для життя та здоров'я працівників судової системи. Усе це лише посилює вже наявні системні проблеми, пов'язані з кадровим дефіцитом у судовій владі, який загострюється з кожним роком.

Відтак, з доповіді заступника голови Вищої ради правосуддя Д. Лук'янова, виголошеної на міжнародній конференції з питань правосуддя, випливає, що наразі система правосуддя стикається з серйозними кадровими викликами. Зокрема, за озвученою статистикою, із загальної кількості 4966 суддів близько 800 не мають чинних повноважень, що суттєво впливає на ефективність судової системи. Продовжується тенденція звільнення суддів: лише у 2023 році подали у відставку 278 осіб. Найгостріше нестача кадрів відчувається в апеляційних судах. Одним із можливих шляхів подолання цієї кризи розглядається впровадження спеціалізації суддів для розгляду окремих категорій справ, зокрема міжнародних злочинів. У зв'язку з цим важливим кроком є організація спеціалізованих навчань і тренінгів для підготовки таких суддів [3].

Як свідчить інформація, наведена у Щорічній доповіді «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні», на початок 2023 року низка місцевих судів, серед яких Лугинський районний суд Житомирської області, Устинівський районний суд Кіровоградської області та Ананівський районний суд Одеської області, фактично не здійснювали правосуддя через відсутність суддів із повноваженнями або у зв'язку з перебуванням останніх у соціальних відпустках. Крім того, у 23 судах правосуддя здійснюється лише одним суддею, а ще у 45 – при наявності лише половини або меншої кількості суддів від встановленого штату. Ці дані засвідчують серйозні труднощі в кадровому забезпеченні судової системи, що безпосередньо впливає на реалізацію права особи на доступ до правосуддя [4].

Голова Верховного Суду Станіслав Кравченко у своїй доповіді підкреслив, що кадровий дефіцит залишається одним із ключових викликів для судової системи. За його словами, лише у 2023 році судами було розглянуто понад 4,3 млн звернень та справ усіх категорій, тоді як чисельність суддів постійно зменшується й наразі становить менш ніж 5 тисяч осіб. У таких умовах, наголошує Голова ВС, існує реальний ризик того, що через надмірне навантаження судді не зможуть ефективно виконувати свої функціональні обов'язки, якщо кадрове питання не буде вирішено в короткостроковій перспективі [5].

Серед найбільш гострих організаційних викликів, що нині постали безпосередньо перед самим Верховним Судом, Кравченко виокремлює хронічну нестачу суддів при водночас стабільно високому надходженні справ. Зокрема, лише за 2023–2024 роки щотижнєве навантаження на ВС сягало від 1,5 до 2 тисяч справ, а річний обсяг розгляду становить орієнтовно 85–90 тисяч. Наявність понад 40 вакантних суддівських посад істотно ускладнює підтримання ефективності правосуддя та є предметом постійного занепокоєння – зокрема в межах діалогу щодо євроінтеграції. На цьому тлі важливого значення набуває внутрішня злагодженість у роботі Верховного Суду. Як підкреслив його Голова, ВС діє як цілісна інституція, де взаємодія між касаційними судами та Великою Палатою базується на принципі єдності при функціональній автономії окремих структур. Процесуальні узгодження забезпечуються завдяки чітким законодавчим механізмам – розгляду справ у палатах, об'єднаних палатах та Великій Палаті. Водночас непроцесуальні рішення ухвалюються в демократичний спосіб – через наради, збори суддів і засідання Пленуму, в межах яких також функціонують спеціальні робочі групи. Така модель управління спрямована на збереження стабільності суду в умовах високої правової та суспільної турбулентності [6].

У контексті пошуку системних рішень для зниження навантаження та зміцнення кадрового потенціалу актуальною є ініціатива щодо створення Вищого суду з публічно-правових спорів – вона передбачена домовленостями України з МВФ і мав бути реалізований до кінця 2024 року. Як повідомив Кравченко, наразі опрацьовуються кілька варіантів законопроекту, причому Верховний Суд бере активну участь у формуванні офіційної позиції. Відомо, що нова інституція буде побудована за моделлю Вищого антикорупційного суду й включатиме першу та апеляційну інстанції. У Верховному Суді підтримують ідею створення такого суду, розглядаючи її як інструмент для юрисдикційної оптимізації. Разом із тим, Голова Верховного Суду висловив скепсис щодо ймовірного переходу чинних суддів ВС до новоствореного суду, оскільки це може сприйматися як кар'єрне пониження, з огляду на статус Верховного Суду як найвищої судової інстанції. Водночас навіть гіпотетична можливість такого «перетікання» кадрів у контексті вже наявного дефіциту суддів у складі ВС несе певні ризики для стабільності його роботи. Відтак кадровий аспект реформи потребує особливо виваженого та зваженого підходу з урахуванням як оперативних потреб, так і стратегічних завдань судової системи [6].

Попри це станом на липень 2025 року Вищий суд з публічно-правових спорів в Україні так і не був створений. Функції з розгляду публічно-правових спорів покладено на Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду. Таким чином, всі ключові справи, пов'язані з публічно-правовими відносинами (суперечки громадянина з органами влади, виборчі спори, податкові, митні тощо), розглядає саме Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, який фактично виконує роль такого спеціалізованого вищого суду, але без формального створення окремого Вищого суду з публічно-правових спорів.

Варто також зазначити, що кадрове забезпечення, особливо діяльності Верховного Суду, стикається ще з низкою проблем, що загострилися в умовах війни, зокрема однією з актуальних проблем функціонування судової системи в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема під час збройної агресії, залишається відсутність дієвих і гнучких механізмів реагування на надзвичайні обставини, які б дозволяли забезпечити безперервне здійснення правосуддя. Законодавством України, зокрема Законом України «Про судоустрій і статус суддів», передбачено можливість тимчасового переведення суддів до інших судів у разі неможливості здійснення правосуддя за місцем основного призначення. Водночас, на практиці реалізація таких механізмів ускладнена: процедури переведення залишаються надто тривалими й бюрократизованими, часто не враховують терміновості ситуацій, а також пов'язані з організаційними, житловими та соціальними питаннями, що не врегульовані належним чином. Наприклад, після тимчасової окупації окремих територій на сході та півдні України, низка судів фактично припинили свою діяльність, і хоча частина суддів була переведена до інших регіонів, це не завжди супроводжувалося належним матеріально-технічним забезпеченням та оперативною адаптацією до нових умов. Таким чином, формальна наявність процедури не гарантує її ефективності у кризових ситуаціях. Потрібне її спрощення, діджиталізація, а також закріплення гарантій для суддів, які виконують обов'язки в умовах підвищеного ризику або в нових юрисдикціях.

Низький рівень цифрової адаптації у кадровому адмініструванні в судовій системі України становить одну з ключових перепон для ефективного управління у кризових чи надзвичайних ситуаціях. Попри загальнодержавну тенденцію до цифровізації, кадрові процеси в судах і органах суддівського врядування залишаються значною мірою паперовими або лише частково автоматизо-

ваними. Це обмежує можливості оперативного реагування на виклики, пов'язані з переміщенням суддів, кадровими ротаціями, заміщенням вакантних посад, а також моніторингом навантаження чи ризиків на рівні конкретних регіонів.

Наявні електронні ресурси, зокрема Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система (ЄСІТС), не охоплюють у повному обсязі функціонал, необхідний для стратегічного кадрового планування, зокрема в умовах воєнного стану. Крім того, відсутність інтеграції між системами судової адміністрації та іншими державними базами (Міноборони, ДСНС, місцеве самоврядування тощо) унеможливує швидке прийняття рішень на підставі актуальної інформації про безпекову ситуацію в регіонах, стан об'єктів судової інфраструктури чи потреби у підсиленні кадрами.

Проблема недостатнього врахування специфіки воєнного часу у підготовці та перепідготовці суддів є критичною у сучасних умовах функціонування судової системи України. В умовах воєнного стану судді опиняються в новій, надзвичайно складній реальності, яка потребує від них не лише високого рівня професійної компетентності, а й психологічної стійкості, здатності приймати рішення в умовах тиску, браку інформації або неповної доказової бази, обмеженого доступу до учасників процесу чи матеріалів справи.

Судді змушені працювати в умовах руйнування інфраструктури, евакуації або переміщення судів, загроз життю, а також під впливом емоційно навантажених справ, пов'язаних із воєнними злочинами, насильством, загибеллю мирних жителів. Такі умови вимагають не лише правових знань, а й навичок кризового управління, вміння адаптуватися до екстремальних ситуацій, зокрема – у ситуаціях обмеження окремих прав людини, що допускаються під час дії правового режиму воєнного стану відповідно до Конституції України та міжнародних зобов'язань.

Наразі ж у програмах початкової підготовки та підвищення кваліфікації суддів недостатньо приділяється увага цим аспектам. Курси з психологічної підготовки, управління стресом, правозастосування в умовах обмеженого доступу до учасників процесу або тимчасового призупинення гарантій доступу до правосуддя залишаються необов'язковими або поверхневими. Наприклад, судді, які працюють в умовах бойових дій на сході та півдні України, часто самостійно шукають підтримку або формують власні підходи до вирішення нестандартних ситуацій, що свідчить про брак системної підготовки на інституційному рівні.

Висновки. Кадрове забезпечення діяльності Верховного Суду є ключовим чинником ефективного функціонування системи правосуддя, дотримання принципу верховенства права та забезпечення доступу громадян до правосуддя. Аналіз адміністративно-правових аспектів кадрової політики в судовій системі засвідчує наявність ряду критичних викликів, серед яких найгострішими залишаються «кадровий голод», тривалий процес добору суддів, відтік кадрів, надмірне навантаження на діючих суддів, особливо в апеляційних судах, а також складнощі у формуванні спеціалізації суддів, зокрема в контексті розгляду міжнародних злочинів.

Верховний Суд, як найвища судова інстанція в Україні, не лише є безпосереднім об'єктом кадрової політики, а й відіграє провідну роль у формуванні правозастосовної практики, стандартизації підходів до підбору та професійного розвитку суддівського корпусу. У цьому контексті особливого значення набуває участь Верховного Суду у розробці адміністративно-правових механізмів покращення кадрового забезпечення, ініціюванні змін до законодавства, удосконаленні процедур добору та оцінювання суддів.

Запровадження системного підходу до кадрового планування, інституціалізація постійного навчання та підвищення кваліфікації суддів, у тому числі через спеціалізовані тренінги, зокрема щодо розгляду справ про міжнародні злочини, є актуальними напрямками удосконалення кадрової політики. Не менш важливим є забезпечення належного фінансування, прозорості процедур, посилення координації між Вищою радою правосуддя, Вищою кваліфікаційною комісією суддів України та Верховним Судом як центром судової практики.

Таким чином, кадрове забезпечення діяльності Верховного Суду потребує не лише стабільного адміністративно-правового підґрунтя, але й адаптивної політики, що враховує сучасні виклики, міжнародні стандарти та динаміку змін у правовому полі країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Литвин Н.А., Шевченко А.О. Впровадження європейських правових стандартів в судову систему України в умовах воєнного стану. *Нове українське право*. 2022. Спецвипуск.

- Том 2. С. 28–35. URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/387> (дата звернення 23.07.2025).
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 31. ст. 545. URL: (дата звернення 23.07.2025).
 3. Гацелюк В. Подолати кадровий голод та відновити довіру: як проходить євроінтеграція судової системи. *Європейська правда*. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2023> (дата звернення 13.07.2025).
 4. Щорічна доповідь «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні за 2022 рік», затверджена рішенням Вищої ради правосуддя від 24 серпня 2023 року № 851/0/15-23. URL: https://supreme.court.gov.ua/img/files/file_8162.pdf (дата звернення: 14.07.2025).
 5. Правосуддя майбутнього: у Верховному Суді обговорили перспективи розвитку судочинства. *Верховний Суд*, 02 лютого 2024. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1550958/> (дата звернення 25.07.2025).
 6. Верховному Суду вдається забезпечувати баланс між обсягами надходжень і розгляду, але нам вкрай необхідне кадрове підсилення – понад 40 посад є вакантними – Голова Верховного Суду Станіслав Кравченко, інтерв'ю від 4 грудня 2024 р. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1713489/> (дата звернення 25.07.2025).

УДК: 341.22

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.40>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ПОЧЕСНОГО КОНСУЛЬСТВА В УКРАЇНІ ЯК ІНСТРУМЕНТУ КУЛЬТУРНОЇ ДИПЛОМАТІЇ

Логвиненко Б.О.,

*професор кафедри адміністративного права і процесу
Дніпровського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0003-1894-4889*

Логвиненко Б.О. Правове регулювання інституту почесного консульства в Україні як інструменту культурної дипломатії.

У статті досліджується проблема правового регулювання інституту почесного консульства в Україні як інструменту культурної дипломатії. Відповідно до поставленої мети було висвітлено сучасний стан правового регулювання інституту почесного консульства в Україні як інструменту культурної дипломатії та виробленні пропозицій для його удосконалення.

З урахуванням опрацювання положень чинного законодавства сучасний стан правового регулювання інституту почесного консульства в Україні можна вважати задовільним, адже положення нормативно-правових актів різної юридичної сили у цілому кореспондуються між собою.

Наголошено на недосконалості інституту почесного консульства як інструменту культурної дипломатії, що стосується не лише обмеженого закріплення відповідних положень про культурну дипломатію у національному законодавстві, а й недостатньої оцінки культурного потенціалу почесного консульства у цілому. Акцентовано увагу на тому, що потенціал інституту почесного консульства у сфері культурної дипломатії може бути значно розширений за умови систематичного підходу до підготовки почесних консулів, їх методичного забезпечення з боку Міністерства закордонних справ України та координації діяльності із зовнішньополітичним вектором держави. Зроблено висновок про те, що розвиток інституту почесного консульства як інструменту культурної дипломатії сприятиме зміцненню позитивного іміджу України у повоєнний період, має забезпечити розширення культурних та гуманітарних зв'язків у демократичній спільноті, а також дозволить сформувати підґрунтя для більш тісної взаємодії між державами на офіційному дипломатичному рівні. Запропоновано розробити для почесних консулів уніфіковані інформаційні матеріали програми з основних форм і методів культурної дипломатії, зокрема презентації національної культури. Вбачається за доцільне привести до узгодженого формату вектор культурно-інформаційних заходів, що проводяться у почесних консульствах, що має спростити взаємодію з медіа та населенням місцевих громад. Також, запропоновано посилення уваги до використання цифрових технологій, розробки віртуальних турів, електронних послуг тощо.

Ключові слова: правове регулювання, культурна дипломатія, дипломатичні представництва, європейська інтеграція України, почесні консули, консульські функції, почесні консульські установи, міжнародне співробітництво.

Lohvynenko B.O. Legal regulation of the institution of honorary consulates in Ukraine as an instrument of cultural diplomacy.

The article examines the issue of legal regulation of the institution of honorary consulates in Ukraine as an instrument of cultural diplomacy. In accordance with the set goal, the current state of legal regulation of the institution of honorary consulates in Ukraine as an instrument of cultural diplomacy was highlighted, and proposals for its improvement were developed. Taking into account the provisions of current legislation, the current state of legal regulation of the institution of honorary consulates in Ukraine can be considered satisfactory, as the provisions of regulatory legal acts of various legal force generally correspond with each other. The imperfections of the institution of honorary consuls as an instrument of cultural diplomacy were highlighted, referring not only to the limited consolidation of relevant provisions on cultural diplomacy in national legislation, but also to the insufficient assessment

of the cultural potential of honorary consuls in general. Emphasis was placed on the fact that the potential of the honorary consulate institution in the field of cultural diplomacy could be significantly expanded provided that a systematic approach was taken to the training of honorary consuls, their methodological support by the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, and coordination of activities with the state's foreign policy vector. It was concluded that the development of the institution of honorary consulates as an instrument of cultural diplomacy will contribute to strengthening Ukraine's positive image in the post-war period, ensure the expansion of cultural and humanitarian ties in the democratic community, and will also lay the foundation for closer cooperation between states at the official diplomatic level. It is proposed to develop unified information materials for honorary consuls on the main forms and methods of cultural diplomacy, in particular the presentation of national culture. It is considered expedient to bring the vector of cultural and informational events held at honorary consulates into a coordinated format, which should simplify interaction with the media and the population of local communities. It is also proposed to pay more attention to the use of digital technologies, the development of virtual tours, electronic services, etc.

Key words: legal regulation, cultural diplomacy, diplomatic missions, European integration of Ukraine, honorary consuls, consular functions, honorary consular offices, international cooperation.

Постановка проблеми. Сучасні політичні, економічні, військові та культурні чинники обумовлюють збільшення інтенсивності міжнародних відносин, зростання міграційних процесів та глобалізації у цілому.

Україна, як активний учасник міжнародної спільноти, держава із асоційованим членством у Європейському Союзі (далі – ЄС), що перебуває у стані збройного конфлікту через повномасштабну агресію Російської Федерації, активно використовує дипломатичні інструменти для відновлення мирного життя та набуття членства у ЄС на правах рівноправної держави-учасниці.

Серед інструментів дипломатії все більшого значення набуває інститут почесного консульства, який дозволяє поєднувати традиційні форми і методи дипломатичних відносин між державами з реалізацією громадських ініціатив та презентацією культурних проєктів.

Для України як держави, що протидіє відкритій збройній агресії, надзвичайно важливим завданням залишається формування позитивного іміджу на міжнародній арені для отримання зарубіжної військової, економічної та гуманітарної допомоги для протидії агресору та використання інших доступних засобів для у міжнародних відносинах.

Мета статті полягає у висвітленні сучасного стану правового регулювання інституту почесного консульства в Україні як інструменту культурної дипломатії та виробленні пропозицій для його удосконалення.

Стан опрацювання проблематики, пов'язаної з функціонуванням інституту почесних консульств, у працях вітчизняних фахівців не є достатньо представленим. Так, можна вказати на доробок таких фахівців, як Т. Грачевська, Н. Корелова, А. Марченко, М. Окладна, А. Пуртова, А. Хачатрян, якими вивчалися окремі аспекти функціонування почесних консульств та механізмів культурної дипломатії.

Водночас, триваючий вплив дестабілізуючих чинників воєнного стану у сукупності з невизначеністю перспектив повоєнного відновлення, обумовлюють своєчасність та актуальність досліджень, присвячених функціонуванню інституту почесного консульства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Інститут почесного консульства бере свій початок з Віденської Конвенції про консульські зносини від 24.04.1963. При цьому, у ст. 5 цього документу до консульських функцій віднесено: «сприяння розвитку торговельних, економічних, культурних і наукових зв'язків між державою, що представляється, і державою перебування, а також сприяння розвитку дружніх відносин між ними іншими шляхами відповідно до положень цієї Конвенції; з'ясування всіма законними шляхами умов та подій у торговельному, економічному, культурному та науковому житті держави перебування, повідомлення про них уряду держави, що представляється, та надання відомостей заінтересованим особам» [1]. Тобто культурна складова міжнародних відносин включена до консульських функцій.

Положення вищезгаданої Віденської конвенції стосовно консульських функцій знайшли відображення у національному законодавстві. Так, п. 3 Положення про нештатних (почесних) консулів України (затверджене Указом Президента України від 17.02.1997 № 150/97) до основних функцій почесних консулів включено такі, як: «сприяння розвитку торговельних, економічних,

культурних та наукових зв'язків між Україною та державою перебування, розвитку дружніх відносин між ними іншими шляхами відповідно до положень Віденської конвенції про консульські зносини; з'ясування усіма законними засобами умов та подій у торговельному, економічному, культурному та науковому житті держави перебування, повідомлення про них у встановленому цим Положенням порядку Уряду України в особі Міністра закордонних справ України, а також надання відомостей заінтересованим особам» [2].

У свою чергу, в ч. 2 ст. 1 Консульського статуту України (затверджений Указом Президента України від 02.04.1994 № 127/94) закріплено, що консульські установи сприяють розвитку дружніх відносин України з іншими державами, розширенню економічних, торговельних, науково-технічних, гуманітарних, культурних, спортивних зв'язків і туризму [3].

Подібним чином про культурний аспект консульських функцій мова йде у Типовій угоді про консульські функції, виконання яких доручається нештатним (почесним) консулам України, та про обов'язки нештатних (почесних) консулів України (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2011 № 1331). Серед іншого, до функції Почесного консула віднесені: сприяння розвитку торговельних, економічних, культурних та наукових зв'язків між Україною та державою перебування, а також сприяння розвитку дружніх відносин між двома державами іншими шляхами відповідно до положень Конвенції; з'ясування усіма законними способами умов і подій в торговельному, економічному, культурному і науковому житті держави перебування, повідомлення про них главі дипломатичного представництва чи штатної консульської установи України, а також надання відомостей заінтересованим особам [4]. Також, аналогічні по своїй суті положення містяться в п. 1 Розділу 3 «Діяльність почесних консулів та функціонування нештатних консульських установ» Порядку призначення, діяльності і припинення повноважень нештатних (почесних) консулів України за кордоном та започаткування, функціонування і припинення діяльності консульських установ, що очолюються нештатними (почесними) консулами України (затверджений наказом МЗС України від 04.08.2014 № 332) [5].

Останнім документом тут варто згадати Положення про почесних консулів іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими консулами (затверджене наказом МЗС України від 17.12.2021 № 591). Зокрема, у п. 3 Розділу I «Загальні положення» якого згадується про те, що почесний консул іноземної держави може бути призначений в Україні з метою сприяння розвитку торговельних, економічних, культурних, наукових, туристичних та інших зв'язків між державою, що акредитує, і Україною, а також захисту на території консульського округу прав та інтересів держави, що акредитує, її фізичних і юридичних осіб [6].

З'ясувавши важливість культурної складової серед функцій почесних консулів, яка має закріплення на міжнародному та національному рівнях, потрібно перейти до детального розгляду сутності культурної дипломатії.

Так, у навчальному посібнику «Культурна дипломатія» за загальною редакцією І.Б. Матяш, В.М. Матвієнка, під культурною дипломатією розуміється форма м'якої сили держави, а отже, є важливий складник інструментарію міжнародних відносин. Вона дає змогу переконувати через культуру, цінності та ідеї, на противагу «жорсткій силі», яка діє з використанням військового чи економічного тиску. Автори наголошують, що поняття публічної та культурної дипломатії є близькими, оскільки саме через культуру нація розкриває світу свою ідентичність, представляє власні цінності та ідеї. Проте, як засвідчує практика у сфері зовнішньої культурної політики багатьох країн, культурну дипломатію не варто повністю ототожнювати з публічною, адже остання має ширше коло інструментів, передусім в інформаційній сфері. Водночас відомства закордонних справ у США, Новій Зеландії, Канаді, Австралії тощо – реалізують власну культурну дипломатію саме в межах компетенції їхньої публічної дипломатії [7, с. 9].

У свою чергу, А. Марченко доходить висновку, що культурна дипломатія є надзвичайно цінним інструментом, який дозволяє налагоджувати взаємовідносини, сприяє ефективним комунікаціям між країнами з різною культурою та традиціями. За допомогою культури, демонстрації своїх цінностей та традицій країни вибудовують надзвичайно міцні взаємозв'язки, які виходять за межі політичних відмінностей. Культурна дипломатія відіграє важливу роль у вирішенні конфліктів, оскільки сприяє створенню можливості вести діалог між різними культурами. Співробітництво на культурному рівні в свою чергу сприяє миру. Культурна дипломатія є ефективним інструментом м'якої сили, який сприяє стійкому та надійному міжнародному співробітництву. Механізми реалізації культурної дипломатії вміщують в себе багато різних інструментів, методів спрямова-

них на представлення культурних цінностей держави. Вони можуть бути як традиційними, так і інноваційними. Потрібно завжди враховувати сучасні тенденції та виклики, впроваджувати стратегію культурної дипломатії спираючись на них [8].

У зв'язку з викладеним суттєво зростає роль інституту почесного консульства в Україні як інструменту культурної дипломатії. Через діяльність почесних консульств та реалізовані ними культурні ініціативи, наша держава отримує низку переваг у налагодженні міжнародних відносин. До таких слід віднести: а) відносну економічну ефективність, адже діяльність почесних консулів відбувається на громадських засадах; б) глибока інтеграція у громаду, адже почесні консули обізнані в культурних, мовних, економічних та політичних особливостях держави, яку вони представляють; в) варіативність діяльності, що має прояв у мінімізації бюрократичних процедур щодо організації культурних заходів та ініціатив; г) неформальний характер взаємодії порівняно до професійних дипломатів, що сприяє налагодженню доброзичливої атмосфери для культурного обміну.

У спільному дослідженні А.О. Руднева, Ю.Г. Мальована, М.С. Арсенюк наголошують, що не дивлячись на проблеми фінансування, культурна дипломатія України поступово реалізовується. Одним із прикладів вони називають щорічне проведення «Міжнародного форуму культурної дипломатії», який вперше відбувся 10 листопада 2020 року, та включав різноманітні заходи, такі як виставки, концерти, лекції й культурні обміни, що допомагають показати сучасну Україну та її досягнення [9, с. 66].

Однак, ситуація не є суто позитивною, адже діяльність почесних консулів у культурному аспекті також супроводжується низкою проблем. Серед таких можна назвати обмеженість у ресурсах для впровадження відповідних культурних ініціатив. Так само негативним вбачається відсутність чітких стандартів до діяльності почесних консульств в Україні у сукупності з систематичним підвищенням кваліфікації почесних консулів. Обмеженість у ресурсах може призвести до збільшення корупційних ризиків, що також залишаються актуальною проблемою у цій царині. Насамкінець, до проблемних аспектів можна віднести прорахунки контрольної діяльності з боку Міністерства закордонних справ України, адже зовнішньополітична стратегія держави може не повною мірою корелювати з ініціативами почесних консульств на місцевому рівні.

У зазначеному аспекті слушною є теза О.А. Стасевської та І.І. Маланчука про те, що культурна дипломатія більш ніж коли-небудь стає полем боротьби за уми, серця й матеріальне багатство людей по всьому світу. В епоху глобальних трансформацій, конфліктів та нестабільності важко переоцінити культурний та правовий потенціал цього виду дипломатії, який має свій унікальний арсенал засобів формування позитивного образу країни за кордоном. Це важливий ресурс культурного, політичного і правового впливу в світі, який можна використовувати для просування інтересів власної держави, для поліпшення взаєморозуміння між лідерами і народами [10, с. 92].

Таким чином, говорячи про інститут почесного консульства в Україні як інструмент культурної дипломатії доцільно виходити з того, що для почесних консулів мають бути розроблені уніфіковані інформаційні матеріали програми з основних форм і методів культурної дипломатії, зокрема презентації національної культури.

Вектор культурно-інформаційних заходів, що проводяться у почесних консульствах також доцільно привести до узгодженого формату, що має спростити взаємодію з медіа та населенням місцевих громад.

Доволі перспективним може бути посилення уваги до використання цифрових технологій, розробки віртуальних турів, електронних послуг тощо.

Висновки з дослідження. Загалом, сучасний стан правового регулювання інституту почесного консульства в Україні можна вважати задовільним, адже положення нормативно-правових актів різної юридичної сили у цілому кореспондуються між собою.

Поряд із цим, розглядаючи інститут почесного консульства як інструмент культурної дипломатії, можна стверджувати про його недосконалість. Це стосується не лише обмеженого закріплення відповідних положень про культурну дипломатію у національному законодавстві, а й недостатньої оцінки культурного потенціалу почесного консульства у цілому. Важливим аспектом тут залишається особистісний фактор, адже самі почесні консули через власне національне походження, широкі суспільні зв'язки та врахування місцевих особливостей суттєво впливають на ефективність дипломатичної роботи.

З проведеного дослідження випливає, що потенціал інституту почесного консульства у сфері культурної дипломатії може бути значно розширений за умови систематичного підходу до підго-

товки почесних консулів, їх методичного забезпечення з боку Міністерства закордонних справ України та координації діяльності із зовнішньополітичним вектором держави.

Розвиток інституту почесного консульства як інструменту культурної дипломатії сприятиме зміцненню позитивного іміджу України у повоєнний період, має забезпечити розширення культурних та гуманітарних зв'язків у демократичній спільноті, а також дозволить сформувати підґрунтя для більш тісної взаємодії між державами на офіційному дипломатичному рівні.

Отже, інститут почесного консульства в Україні видається важливим інструментом культурної дипломатії, потенціал якого для посилення міжнародного співробітництва має стійку тенденцію до зростання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Віденська Конвенція про консульські зносини: Міжнародний документ ООН № 995_047 від 24.04.1963. URL: <https://naples.mfa.gov.ua/storage/app/sites/92/9-2-1963.pdf>.
2. Про нештатних (почесних) консулів України: Указ Президента України від 17.02.1997 № 150/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150/97#Text>.
3. Про Консульський статут України: Указ Президента України; Статут від 02.04.1994 № 127/94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127/94#Text>.
4. Про затвердження Типової угоди про консульські функції, виконання яких доручається нештатним (почесним) консулам України, та про обов'язки нештатних (почесних) консулів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2011 № 1331. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1331-2011-%D0%BF#Text>.
5. Про затвердження Порядку призначення, діяльності і припинення повноважень нештатних (почесних) консулів України за кордоном та започаткування, функціонування і припинення діяльності консульських установ, що очолюються нештатними (почесними) консулами України: наказ МЗС України від 04.08.2014 № 332. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1047-14#Text>.
6. Про затвердження Положення про почесних консулів іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими консулами: наказ МЗС України від 17.12.2021 № 591. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1649-21/ed20211217#n25>.
7. Культурна дипломатія: навч. посібник / за заг. ред. І.Б. Матяш, В.М. Матвієнка; Інститут міжнародних відносин КНУ імені Тараса Шевченка; Наукове товариство історії дипломатії та міжнародних відносин. Київ: ДП «ГДІП», 2021. 252 с.
8. Марченко А. Культурна дипломатія: поняття та механізми реалізації. *Економіка та суспільство*. 2024. Вип. 70. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-70-15>.
9. Руднева А.О. Культурна дипломатія як інструмент формування іміджу України / А.О. Руднева, Ю.Г. Мальована, М.С. Арсенюк. *Регіональні студії*. 2024. Вип. 37. С. 63–67.
10. Стасевська О.А., Маланчук І.І. Культурна дипломатія: симбіоз культурного та правового потенціалу. *Право та інновації*. 2021. № 1 (33). С. 89–95.

УДК 346.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.41>

ПОГЛЯД НА ОБМЕЖЕННЯ БАНКІВСЬКИХ ОПЕРАЦІЙ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Логойда В.М.,
*викладач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
юридичного факультету,
доктор філософії
ДВНЗ «Ужгородський Національний Університет»
ORCID: 0000-0003-1261-909X
e-mail: volodymyr.lohoyda@uzhnu.edu.ua*

Логойда В.М. Погляд на обмеження банківських операцій під час воєнного стану через призму дотримання прав людини.

Стаття присвячена правовому регулюванню обмежень банківських операцій клієнтів українських банків, пов'язаних із введенням в Україні воєнного стану. Зокрема в статті розглядаються питання введення добових лімітів видачі коштів з рахунків клієнтів, відкритих у національній та іноземній валюті, заборони окремих видів транскордонних переказів та правових підстав запровадження таких обмежень прав власників банківських рахунків по розпорядженню своїми коштами на власний розсуд.

Автор аналізує норми конституційного, цивільного, банківського та міжнародного права на предмет дотримання Національним банком України прав людини та меж своєї компетенції при встановленні обмежень прав клієнтів банків по проведенню банківських операцій. Автор наголошує, що згідно з релевантними нормами законів та міжнародних договорів України обмеження права особи на мирне володіння своїм майном може бути виправданим і пропорційним втручанням держави при необхідності вжиття регулятором екстрених заходів захисту суспільних інтересів у галузі фінансів і банківської справи, однак воно повинно відбуватися на рівні закону, а не підзаконних нормативних актів НБУ, якщо такі обмеження мають тривалий характер. Окрім критики делегування законодавцем НБУ повноважень по регулюванню цивільних прав та обов'язків сторін договорів банківського рахунку та банківського вкладу, автор також порушує питання, що тривале збереження незмінними добових лімітів окремих банківських операцій, що були введені з початку запровадження воєнного стану, в умовах значної інфляції (понад 50%) та девальвації (понад 40%) національної валюти за останні три з половиною роки призводить до подальшого звуження прав людини у фінансово-економічній сфері, і без того вже обмежених внаслідок запровадження воєнного стану.

В результаті автор робить висновок про те, що запроваджені 24.02.2022 обмеження окремих видів банківських операцій та тривале їх збереження без перегляду і приведення у відповідність зміненню ринковим умовам не повною мірою відповідають міжнародним та національним стандартам дотримання прав людини і містять ознаки зловживання правом, а в окремих аспектах – навіть протиправності. Автором рекомендовано здійснити скасування або послаблення введених НБУ обмежень на видачу коштів з рахунків клієнтів та здійснення транскордонних платежів.

Ключові слова: банк, банківський рахунок, кошти, національна валюта, іноземна валюта, обмеження права, майно, гроші.

Lohoyda V.M. A look at restrictions on banking operations during martial arts through the perspective of human rights.

The article is devoted to the legal regulation of restrictions on banking operations of clients of Ukrainian banks, associated with the imposition of martial law in Ukraine. In particular, it addresses the issues of

introducing daily limits on the withdrawal of funds from client accounts in both national and foreign currency, the prohibition of certain types of cross-border transfers, and the legal grounds for imposing such restrictions on the rights of bank account holders to dispose of their funds at their discretion.

The author analyzes the norms of constitutional, civil, banking, and international law concerning the National Bank of Ukraine's observance of human rights and the limits of its competence in establishing restrictions on bank clients' rights to conduct banking operations. The author emphasizes that, under the relevant norms of the laws and international treaties of Ukraine, restricting an individual's right to peaceful possession of his property may constitute a justified and proportionate state intervention when the regulator must take emergency measures to protect public interests in financial and banking sector, however, such restrictions should be imposed at the legislative level, rather than through subordinate regulatory acts of the NBU, if they are of a long-term nature. In addition to criticizing the delegation by the legislator to the NBU of the powers to regulate the civil rights and obligations of the parties to a bank account and a deposit agreements, the author notes that the prolonged preservation of the daily limits of certain banking transactions that were introduced since the imposition of martial law, amid significant inflation (over 50%) and devaluation (over 40%) of the national currency over the last three and a half years further narrows human rights in the financial and economic sphere, which are already restricted as a result of the imposition of martial law.

As a result, the author concludes that the restrictions on certain types of banking transactions introduced on February 24, 2022, and their continued maintenance without review and adjustment to reflect changed market conditions do not fully comply with international and national standards for respect of human rights and exhibit elements of abuse of law, and in some aspects even illegality. The author recommends abolishing or easing the restrictions the NBU imposes on withdrawing funds from customer accounts and implementing cross-border payments.

Key words: bank, bank account, funds, national currency, foreign currency, restriction of rights, property, money.

Постановка проблеми. Так званий «особливий період», в т. ч. така його складова, як воєнний стан, ставлять перед державою цілий ряд викликів у багатьох сферах суспільного життя, відповіді на які не можуть бути дані за допомогою звичайного правового інструментарію мирного часу, оскільки в такому разі такі відповіді мають всі шанси бути несвоєчасними та / або неефективними. Саме тому у законодавстві багатьох країн, і Україна не є виключенням, передбачено особливі норми для правового регулювання режиму воєнного стану¹. Такі норми зазвичай спрямовані на розширення повноважень держави, в т. ч. в аспекті спрощення порядку ухвалення нею управлінських рішень, і кореспондуючого цьому обмеження прав фізичних та юридичних осіб, щодо яких такі владні повноваження здійснюються.

Одним з базових викликів воєнного часу є забезпечення (наскільки це взагалі можливо) фінансової стабільності країни, оскільки саме економіка є ресурсом для ведення війни, а фінанси, як відомо, є кров'ю економіки. З цією метою фінансові регулятори, в Україні це, насамперед, – Національний банк України (НБУ), в таких випадках застосовують широке коло надзвичайних заходів регулювання, причому різноспрямованої дії. З одного боку, це може бути значна лібералізація цілого ряду регуляторних вимог, аби у важкий час підтримати учасників фінансового ринку і не допустити масових банкрутств, з усіма їх негативними наслідками. З іншого боку, це навпаки – суттєві обмеження звичних учасникам цивільних / господарських правовідносин прав з метою не допустити паніку, яка може виникнути на тлі безпекових загроз.

Головним завданням держави в таких надзвичайних для суспільства обставинах, як воєнний конфлікт (зокрема міждержавний), є досягнення оптимального співвідношення між розширенням можливостей суб'єктів владних повноважень для ефективного управління кризовою ситуацією і необхідністю при цьому мінімально обмежувати права і свободи людини. Тобто знайти найкращий для такої специфічної історичної ситуації т. з. «баланс Коля»²: «Щонайбільше держави там, де це потрібно, і щонайменше там, де це можливо».

¹ В Україні це базовий Закон України «Про правовий режим воєнного стану» №38-VIII від 12.05.2015 і цілий ряд інших законів та підзаконних актів, які передбачають особливості правового регулювання окремих сфер суспільного життя в умовах воєнного стану (прим. авт.).

² За політичною формулою колишнього канцлера ФРН Гельмута Коля (прим. авт.)

Метою даної статті є аналіз окремих обмежень на проведення банківських операцій, введених в Україні під час дії правового режиму воєнного стану, з точки зору правильності знаходження балансу інтересів держави / суспільства по захисту стабільності фінансового ринку країни та прав громадян на власність та підприємницьку діяльність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Хоча питання фінансів і банківської діяльності, їх правового регулювання зачіпають широкі верстви суспільства і завжди привертають до себе пильну увагу, фахові дослідження особливостей функціонування банківської системи України в умовах воєнного стану в основному концентруються в галузі економічної науки і, відповідно, вони роблять акцент на наслідках запровадження воєнного стану для стійкості банківської системи, в т. ч. потребах у докапіталізації банків внаслідок економічних шоків, стану валютного та кредитного ринків, забезпечення належного проведення розрахунків тощо. Що ж до наукових розвідок у сфері юриспруденції, вони залишаються нечисленними і присвячені переважно загальному опису стану поточного законодавства про банки і банківську діяльність періоду воєнного стану. До таких можна віднести статті і тези виступів на науково-практичних конференціях к.ю.н. М.С. Біленко [1], д.ю.н. Е. Дмитренко [2], д.ю.н. Н.С. Хатнюк [3], к.ю.н. Л.М. Чуприни [4] та ряду інших науковців. Водночас, наукова спільнота до недавня приділяла недостатньо уваги критичному підходу до оцінки тимчасових заходів правового регулювання фінансово-банківської сфери під час воєнного стану, хоча підстави для висновків про недосконалість окремих рішень є, тому автор вважає за необхідне заповнити цю прогалину.

Виклад основного матеріалу. Отже, спеціальні повноваження НБУ по забезпеченню стабільності банківської системи та особливостях її функціонування в період воєнного стану передбачені Законом України «Про Національний банк України». Згідно з ним НБУ «... у межах своїх повноважень сприяє фінансовій стабільності, в тому числі стабільності банківської системи ...» (ст. 6); «визначає особливості функціонування банківської системи України в разі введення воєнного стану чи особливого періоду» (п. 20 ч. 1 ст. 7); «... за наявності ознак нестійкого фінансового стану банківської системи, виникнення обставин, що загрожують стабільності банківської та/або фінансової системи України, має право визначати тимчасові особливості регулювання та нагляду за банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку, у тому числі особливості підтримання ліквідності банків, застосування пруденційних нормативів, запроваджувати обмеження на діяльність банків, у тому числі обмежувати або забороняти видачу коштів з поточних та вкладних (депозитних) рахунків фізичних та юридичних осіб, а також обмежувати або тимчасово забороняти проведення валютних операцій на території України, зокрема операцій з вивезення, переказування і пересилання за межі України валютних цінностей» (ст. 7¹). При цьому наявність таких ознак або обставин підтверджується відповідним рішенням Ради з фінансової стабільності, повноваження якої визначаються указом Президента України № 170/2015 від 24.03.2015.

В день початку широкомасштабної агресії проти України Правління НБУ в екстреному порядку прийняло постанову «Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану» № 18 від 24.02.2022, яка з численними змінами залишається діючою і понині. З-поміж інших заходів екстреного регулювання грошово-кредитного та валютного ринків вказаною постановою (з подальшими змінами) були передбачені в тому числі обмеження (заборона) на:

- ✓ видачу в Україні (за окремими винятками) готівкових коштів з рахунків клієнта в національній валюті в обсязі понад 100 тис. грн. / день;
- ✓ видачу за кордоном (за окремими винятками) готівкових коштів з рахунків, відкритих у національній валюті України, у розмірі понад 12,5 тис. грн. за кожні 7 днів (для рахунків фізосіб) та понад 17,5 тис. грн. за кожні 7 днів (для корпоративних рахунків);
- ✓ видачу незалежно від місця (в Україні чи за кордоном) готівкових коштів з рахунків клієнта, відкритих у іноземній валюті, у розмірі, еквівалентному понад 100 тис. грн. / день (за офіційним курсом НБУ);
- ✓ транскордонний переказ валютних цінностей з України, включаючи перекази, що здійснюються за дорученнями клієнтів – цього разу з дуже численними винятками (див. п. 14 постанови), однак все ж вказане обмеження до цих пір зачіпає дуже широке коло власників валютних цінностей, блокуючи більшість переказів системами P2P, SWIFT та SEPA, і залишається одним з основних інструментів антикризового валютного регулювання з боку НБУ.

Перелік обмежень, введених НБУ у зв'язку із запровадженням воєнного стану, суттєво ширший, однак для цілей даної статті доцільно зосередитися лише на вищевказаних обмеженнях,

пов'язаних з правом розпорядження належними клієнту банка коштами в національній або іноземній валюті.

Визначення точки балансу інтересів суспільства (держави) та особи (фізичної особи чи юридичної особи приватного права) завжди є дискусійною темою, на яку сильно впливають світоглядні особливості учасника такої дискусії – етатистські чи лібертаріанські політичні та економічні погляди. Разом з тим, спільним підходом для осіб з різними точками зору повинно бути те, що така точка балансу не може знаходитися поза межами чинного законодавства країни та загальних норм і принципів конституційного і міжнародного права, зокрема у галузі дотримання прав людини.

Коротко окреслимо наявні юридичні рамки, в яких повинен залишатися регулятор при введенні або збереженні такого роду обмежень проведення банківських операцій.

Конституція України встановлює право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, непорушність права приватної власності та заборону протиправного її позбавлення (ст. 41), а також право на здійснення підприємницької діяльності (ст. 42). Водночас, ст. 64 Конституції передбачає можливість обмеження прав в умовах воєнного стану (за певними винятками, які не стосуються нашого предмету дослідження), проте із зазначенням строку дії цих обмежень. До речі, хоча з назви постанови Правління НБУ № 18 від 24.02.2022 випливає, що вона стосується періоду воєнного стану, в самому тексті постанови строку її дії не зазначено, що може бути витлумачено як «до скасування», а це вже входить у певну суперечність із ст. 64 Конституції України.

Вищезазначені норми Конституції щодо права на власність та на підприємницьку діяльність кореспондують нормам міжнародного права як загального, так і регіонального рівня, зокрема ст. 17 Загальної декларації прав людини, ст. 1 Протоколу № 1 до Європейської конвенції з прав людини (Рим, 1950 р., надалі – ЄКПЛ). Проте існують на міжнародному рівні і норми, що повторюють ст. 64 Конституції України щодо допустимості обмежень прав людини в окремих випадках, зокрема: ст. 29 Загальної декларації прав людини та ст. 15, 18 ЄКПЛ, які зазначають, що обмеження прав людини мають бути обумовлені і встановлені законом та відповідати цілям, заради яких вони встановлені (тобто не використовуватися на практиці і з іншою метою, ніж публічно задекларована).

Слід відзначити, що в аспекті нехай і тимчасових, але обмежень доступу до коштів на власних рахунках клієнта українського банку в період воєнного стану вказівка норм міжнародного права на необхідність встановлення таких обмежень законом також не повною мірою витримується – тут можна говорити лише про делегування Законом України «Про Національний банк України» відповідних повноважень НБУ забороняти видачу коштів з рахунку чи проведення валютних операцій, тоді як самі обмеження вже встановлюються на рівні підзаконних актів по суті на розсуд даного фінансового регулятора.

Подібний підхід вже сам по собі викликає дискусії, як завжди дискусійним було, наприклад, делегування законом України про бюджет на відповідний рік Кабінету Міністрів України в ручному режимі обмежувати різного роду бюджетні видатки. Наприклад, рішенням Конституційного Суду України № 5-рп/2016 від 08.07.2016 подібного роду повноваження КМ України регулювати видатки на судову владу на рівні підзаконних актів були заперечені якраз з посиланням на те, що самі обмеження мають бути встановлені на рівні закону, а не делеговані парламентом уряду. Звичайно, бюджетні видатки і тимчасове обмеження доступу клієнтів до коштів на своїх банківських рахунках – це різні речі, але принцип ручного регулювання правовідносин (в даному випадку НБУ) поза межами рамок, безпосередньо встановлених законом, в обох випадках один і той же.

На рівні цивільного законодавства питання меж свободи особи у здійсненні прав на майно регулюється ст. 319, 321 ЦК України, згідно з якими власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд, право власності є непорушним, а держава не вправі втручатися у здійснення власником права власності. В свою чергу, діяльність власника може бути обмежена, знову ж таки, лише у випадках і порядку, встановлених законом. Звичайно, прибічники обмежувального тлумачення норм права можуть стверджувати, що гроші на рахунку (т. з. безготівкові кошти) з точки зору класифікації об'єктів цивільних прав є не речами, а правом вимоги до банку, тобто на них поширюються норми зобов'язального, а не речового права, і відтак посилання на ст. 41 Конституції України, ст. 319, 321 ЦК України у даному випадку не є доречним. Однак подібне вузьке розуміння понять «річ», «майно», «гроші» і загалом об'єктів права власності, на

думку автора, буде дисонувати з набагато ширшим підходом ст. 1 Протоколу № 1 ЄКПЛ та практикою Європейського Суду з прав людини по застосуванню Конвенції до розуміння поняття майна, а відтак, з огляду на примат міжнародного права, все ж слід визнати необхідність застосування вищевказаних принципів правового регулювання права власності і до коштів, розміщених на банківських рахунках. Для любителів позитивістського підходу до праворозуміння можна навести і більш формальний аргумент – згідно ч. 2 і 3 ст. 1066 ЦК України банк гарантує клієнту право безперешкодно розпоряджатися своїми коштами і не має права встановлювати обмеження щодо права клієнта та таке розпорядження, якщо таке обмеження не встановлено законом, договором банку з клієнтом або умовами обтяження, предметом якого є майнові права на кошти клієнта на рахунку. Аналогічного змісту норми бачимо і в ч. 3 ст. 1068 ЦК України, яка говорить про строки видачі коштів з рахунку, і в ст. 1074 ЦК України, яка встановлює правила щодо обмежень права розпорядження рахунком. Тобто і тут чітко бачимо вимогу про встановлення обмежень законом, а не постановами Правління НБУ, навіть якщо Закон України «Про Національний банк України» подібні делеговані повноваження регулятора в загальному вигляді передбачає.

Отже, першою дискусійною проблемою є те, наскільки правомірним з точки зору Конституції України, Цивільного кодексу України та міжнародних зобов'язань нашої країни є встановлення законодавцем лише загального правила про можливість введення обмежень на отримання чи використання клієнтом банку коштів з власних банківських рахунків, тоді як безпосереднє встановлення таких обмежень (умови, розміри, тривалість, перелік) делеговане законом НБУ. Хтось дотримується формального погляду на ситуацію (що закон формально врегулював це питання і делегування функцій по конкретизації обмежень НБУ є допустимим), хтось, навпаки, буде заперечувати, що духу і букві міжнародних зобов'язань України, конституційним нормам (в т. ч. коментованим КСУ у подібному випадку) та основам цивільного законодавства України такий підхід не відповідає. Автор більше схильний до другої точки зору, тим більше, що тривалий період наявних обмежень (вже четвертий рік) надає можливості відійти від екстреного правового регулювання НБУ і вирішити дане питання на рівні закону України, як це і належало б зробити у правовій державі.

Однак проблема має і другий вимір. Якщо навіть погодитися з першою точкою зору про те, що НБУ не вийшов за межі своєї компетенції при запровадженні і подальшому підтриманні вищевказаних обмежень на негайний доступ клієнтів до своїх коштів та їх використання виключно на власний розсуд, то виникає питання відповідності меж такого втручання у мирне володіння особою своїм майном. У своїй практиці в подібних ситуаціях ЄСПЛ послідовно пропонує застосовувати т. з. «трискладовий тест» дотримання державою права на мирне володіння майном, тобто оцінювати введені державою обмеження з точки зору того, чи втручання у право особи здійснено «згідно із законом» (дискусійність цієї позиції ми вже прокоментували), чи відповідає воно законній (легітимній) меті та чи необхідне воно у демократичному суспільстві.

На перший погляд, і з двома останніми критеріями все зрозуміло – йдеться про екстрені заходи по утриманню фінансової стабільності у воюючій країні, що безперечно спрямоване на досягнення суспільного блага. Проте, і тут виникають питання. Наприклад, станом на момент написання цієї статті (серпень 2025 р.) інфляція з початку запровадження воєнного стану і прийняття вищевказаної постанови Правління НБУ склала близько 54% (і це лише офіційний показник), тоді як введені НБУ обмеження на видачу коштів з рахунків у національній валюті залишаються незмінними – 100 тис. грн. Якщо подивитися на валютний еквівалент, то 24.02.2022 при введенні обмежень з рахунку в іноземній валюті клієнт міг в день отримати трохи більше 3400 дол. США, тоді як станом на серпень 2025 р. – трохи більше 2400 дол. США. Виникає закономірне питання: банківська паніка перших днів великої війни вже явно відсутня, золотовалютні резерви НБУ за офіційними повідомленнями знаходяться на історичних максимумах, можливості НБУ по наданню термінової ліквідності банкам (у разі потреби) під сумнів не ставляться, тривалі строки існування обмежень дозволили всім зацікавленим особам, які не довіряють стійкості банківської системи в умовах війни, зняти за три з половиною роки кошти зі своїх рахунків або витратити їх безготівковим шляхом, а обмеження прав клієнтів банківських установ по веденню поточних операцій все одно залишаються чинними і більше того, знецінення національних грошей (зниження їх купівельної спроможності) по суті їх дедалі посилює – якою легітимною метою і необхідністю у демократичному суспільстві можна обґрунтувати таку позицію держави? Умовний промовистий приклад: особа, яка відкрила банківський депозит на 24 тис. дол. США строком на

3 місяці, по суті «дарує» банку 10 додаткових днів користування грошима без нарахування відсотків, оскільки не має технічної можливості отримати їх всі з каси банку одразу по завершенню договору банківського вкладу. Уявляється, що це є не недоглядом НБУ, а умисним відведенням уваги суспільства від даної проблеми, спрямованим на забезпечення банків додатковими безкоштовними грошовими ресурсами населення. Це вузьковідомча позиція, яка не має нічого спільного з успішним проходженням трискладового тесту, з правильним знаходженням балансу інтересів суспільства і особи, з дотриманням принципу пропорційності у праві, із загальними засадами цивільного законодавства, зазначеними у ст. 3 ЦК України.

Тобто другою дискусійною проблемою в даній ситуації є те, що навіть якщо визнати реалізацію повноважень НБУ по обмеженню банківських операцій клієнтів банків в умовах воєнного стану правомірною, відсутність своєчасного і періодичного збільшення лімітів дозволених клієнту банківських операцій в умовах значного інфляційного і девальваційного тиску на національну валюту поступово і суттєво звужує і без того обмежені права клієнтів по використанню своїх коштів на власний розсуд.

Відтак, якщо при обговоренні першої дискусійної позиції (щодо права НБУ в принципі регулювати подібні обмеження власними постановами Правління) ми говоримо про можливу протиправність поведінки регулятора, оскільки він, хоч і за певної згоди законодавця, все ж перебрав на себе компетенцію, яка мала б належати парламенту, то при обговоренні другої дискусійної позиції (щодо подальшого звуження прав і свобод громадян введеними обмеженнями через ігнорування НБУ необхідності підвищення лімітів дозволених банківських операцій, якщо НБУ все ж не зайшов у сферу повноважень парламенту) ми маємо можливість підняти питання про певний рівень зловживання правом з боку регулятора, який зайняв вузьковідомчу позицію і сприяє своєю бездіяльністю звуженню обсягу прав громадян задля штучного збільшення прибутків банківського сектору за рахунок клієнтів банків.

Вказана ситуація потребує оперативного втручання як з боку законодавця, так і з боку НБУ шляхом обговорення і внесення змін у нормативно-правове регулювання порядку обмеження розпорядження клієнтами коштами на своїх банківських рахунках. В якості тимчасового заходу зниження гостроти проблеми до знаходження оптимального юридичного її вирішення можна рекомендувати серйозний перегляд у бік збільшення лімітів дозволених банківських операцій, а також послаблення обмежень на транскордонний переказ валютних цінностей.

Висновки. Обмеження на здійснення банківських операцій, зокрема щодо видачі коштів з банківських рахунків у національній та іноземній валюті, були введені постановою Правління НБУ № 18 від 24.02.2022 на підставі ст. 6-7¹ Закону України «Про Національний банк України» в якості заходу екстреного реагування на критичну ситуацію, що склалася в банківській системі у перші години та дні повномасштабної зовнішньої збройної агресії проти України, задля недопущення (погашення) паніки на банківському ринку, що могла б мати різко негативні наслідки для суспільства в цілому, і в цьому сенсі їх можна було визнати допустимим, хоч і юридично небездоганним, втручанням держави у здійснення права особи на мирне володіння майном. Проте тривале (понад три з половиною роки) збереження вказаних обмежень поза рамками підтвердження правомірності їх існування на рівні закону України викликає значну дискусію щодо відповідності такого підходу як міжнародним зобов'язанням України в галузі захисту прав людини, так і дотримання державою конституційних та цивільно-правових гарантій захисту права власності. У будь-якому випадку, навіть у разі завершення такої дискусії на користь НБУ, слід визнати, що ухилення НБУ від регулярного перегляду розмірів введених обмежень (лімітів дозволених банківських операцій) є зловживанням правом з боку держави Україна і порушенням нею права людини на мирне володіння своїм майном. Відтак для виправлення даної ситуації доцільним є скасування або послаблення введених НБУ обмежень на видачу коштів з рахунків клієнтів та здійснення транскордонних платежів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Біленко М.С. Новели законодавства в банківській сфері в умовах воєнного стану. *Нове українське право*. Вип. 2. 2022. С. 9–14.
2. Дмитренко Е. Актуальні питання правового регулювання фінансових відносин в умовах воєнного стану в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». № 1 (37). 2023. С. 236–244.

3. Хатнюк Н.С., Григораш А.С. Особливості надання банківських послуг під час воєнного стану. *Матеріали XXIV Міжнародної науково-практичної конференції «Multidisciplinary Academic Notes. Science Research and Practice».* (Madrid, Spain. 21-24 червня 2022). Мадрид. 2022. С. 222–228.
4. Чуприна Л.М. Особливості правового регулювання розрахункових відносин в умовах війни. *Актуальність та особливості наукових досліджень в умовах воєнного стану: збірник тез Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції з нагоди відзначення Дня науки – 2022 в Україні (м. Київ, 24 травня 2022 р.).* Київ: ДНДІ МВС України. 2022. С. 405–408.

УДК 342.9:004.056

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.42>

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ: ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАВОВИХ НОРМ В ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Мазепа С.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права та процесу
Західноукраїнського національного університету,
міжнародний дослідник
Оснабрюцького університету
ORCID: 0000-0003-1282-9089*

Мазепа С. Міжнародний досвід захисту інформаційної безпеки: імплементація європейських правових норм в законодавство України.

Процеси європейської інтеграції та глобалізації інформаційного простору зумовлюють необхідність гармонізації національного законодавства України з європейськими стандартами у сфері інформаційної безпеки. В умовах інтенсивного розвитку цифрових технологій та зростання транскордонних інформаційних загроз особливого значення набуває вивчення міжнародного досвіду правового регулювання захисту інформації та можливостей його адаптації до українських реалій. Дане дослідження спрямоване на комплексний аналіз європейських правових норм у сфері інформаційної безпеки, визначення механізмів їхньої ефективної імплементації у національне законодавство та розробку практичних рекомендацій щодо вдосконалення української правової системи у контексті євроінтеграційних процесів.

Актуальність дослідження визначається стратегічним курсом України на європейську інтеграцію та зобов'язаннями щодо імплементації *acquis communautaire* у сфері інформаційної безпеки, закріпленими у Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Сучасні виклики інформаційної безпеки вимагають не лише технічних рішень, а й адекватного правового забезпечення, заснованого на найкращих міжнародних практиках та стандартах. Особлива увага приділяється аналізу Загального регламенту захисту даних (GDPR), Директиви про мережеву та інформаційну безпеку (NIS), Директиви про конфіденційність електронних комунікацій (ePrivacy) та інших ключових актів європейського права, які формують сучасну архітектуру правового регулювання інформаційної безпеки в ЄС.

Результати дослідження показують, що європейська модель правового регулювання інформаційної безпеки характеризується комплексним підходом, який інтегрує технічні, організаційні та правові аспекти захисту інформації. Виявлено, що ключовими принципами європейського підходу є пропорційність регулювання, технологічна нейтральність, захист основних прав та свобод людини та забезпечення єдиного цифрового ринку. Встановлено основні бар'єри для імплементації європейських норм в українське законодавство, включаючи розбіжності у правових традиціях, недостатність інституційної інфраструктури та потребу у значних фінансових ресурсах для забезпечення відповідності європейським стандартам.

Перспективи подальших досліджень пов'язані з необхідністю моніторингу процесу імплементації європейських норм та оцінки їхньої ефективності в українських умовах, а також вивчення впливу нових технологічних трендів на розвиток європейського законодавства у сфері інформаційної безпеки. Актуальними напрямками є дослідження правових аспектів захисту критичної інформаційної інфраструктури, розвиток механізмів міжнародного співробітництва у сфері кібербезпеки та аналіз впливу штучного інтелекту на систему правового регулювання інформаційної безпеки. Важливе значення має також вивчення досвіду інших країн, що проходили процес адаптації до європейських стандартів, та розробка рекомендацій щодо оптимізації цього процесу в українських умовах.

Ключові слова: інформаційна безпека, правоохоронна сфера, кібербезпека, правове забезпечення, адміністративно-правовий аспект, кримінальна відповідальність, адміністративна відповідальність, євроінтеграція, гармонізація законодавства, міжнародні стандарти, НАТО, Європейський Союз (ЄС), державна інформаційна політика, загрози інформаційній безпеці, імплементація права, суб'єкти інформаційної безпеки, юридична відповідальність, інформаційні правопорушення, пропаганда, штучний інтелект.

Mazepa S. International experience in information security protection: implementation of European legal norms into Ukrainian legislation.

The processes of European integration and globalization of the information space necessitate the harmonization of the national legislation of Ukraine with European standards in the field of information security. In the context of intensive development of digital technologies and the growth of cross-border information threats, the study of international experience in legal regulation of information protection and the possibilities of its adaptation to Ukrainian realities is of particular importance. This study is aimed at a comprehensive analysis of European legal norms in the field of information security, determining the mechanisms for their effective implementation in national legislation and developing practical recommendations for improving the Ukrainian legal system in the context of European integration processes.

The relevance of the study is determined by Ukraine's strategic course for European integration and obligations to implement the *acquis communautaire* in the field of information security, enshrined in the Association Agreement between Ukraine and the European Union. Modern challenges of information security require not only technical solutions, but also adequate legal support based on the best international practices and standards. Particular attention is paid to the analysis of the General Data Protection Regulation (GDPR), the Network and Information Security Directive (NIS), the ePrivacy Directive and other key acts of European law that form the modern architecture of legal regulation of information security in the EU.

The results of the study show that the European model of legal regulation of information security is characterized by a comprehensive approach that integrates technical, organizational and legal aspects of information protection. It was found that the key principles of the European approach are proportionality of regulation, technological neutrality, protection of fundamental human rights and freedoms and ensuring a single digital market. The main barriers to the implementation of European norms into Ukrainian legislation were identified, including differences in legal traditions, insufficient institutional infrastructure and the need for significant financial resources to ensure compliance with European standards.

Prospects for further research are related to the need to monitor the process of implementing European norms and assessing their effectiveness in Ukrainian conditions, as well as studying the impact of new technological trends on the development of European legislation in the field of information security. Current areas are the study of legal aspects of protecting critical information infrastructure, the development of mechanisms for international cooperation in the field of cybersecurity, and the analysis of the impact of artificial intelligence on the system of legal regulation of information security. It is also important to study the experience of other countries that have undergone the process of adaptation to European standards, and to develop recommendations for optimizing this process in Ukrainian conditions.

Key words: information security, law enforcement, cybersecurity, legal support, administrative-legal aspect, criminal liability, administrative liability, European integration, harmonization of legislation, international standards, NATO, European Union (EU), state information policy, information security threats, implementation of law, subjects of information security, legal liability, information offenses, propaganda, artificial intelligence.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Глобалізація інформаційного простору та інтенсивний розвиток цифрових технологій сформували якісно нову парадигму правового регулювання інформаційної безпеки, яка потребує уніфікації підходів на міжнародному рівні та адаптації національних правових систем до загальновизнаних стандартів. Європейський Союз, будучи одним із провідних центрів розробки правових норм

у сфері інформаційної безпеки, створив комплексну систему регулювання, яка стала взірцем для багатьох країн світу. Україна, взявши курс на європейську інтеграцію та цифрову трансформацію, постає перед стратегічним викликом адаптації свого законодавства до європейських стандартів, що зумовлено як міжнародними зобов'язаннями, так і об'єктивними потребами забезпечення інформаційної безпеки в умовах сучасних цифрових загроз.

Наукова проблема полягає у відсутності комплексної теоретичної концепції імплементації міжнародних правових норм у сфері інформаційної безпеки, яка б враховувала специфіку різних правових систем та національних традицій регулювання. Сучасна юридична наука не має достатньо розроблених методологічних підходів до аналізу сумісності різних правових культур у контексті інформаційної безпеки, що ускладнює ефективну адаптацію міжнародного досвіду до національних умов.

Практична проблема зумовлена значними викликами, з якими стикається Україна у процесі імплементації європейських правових норм до національного законодавства. Існуюча правова база України у сфері інформаційної безпеки характеризується фрагментарністю, відсутністю системного підходу та невідповідністю сучасним вимогам цифрової доби. Процес адаптації європейських стандартів ускладнюється відмінностями у правових традиціях, недостатністю інституційної інфраструктури та обмеженістю фінансових ресурсів для забезпечення відповідності європейським вимогам. Особливі складнощі виникають у зв'язку з необхідністю одночасного забезпечення національної безпеки та відповідності міжнародним стандартам захисту прав людини, що потребує ретельного балансування різних інтересів та пріоритетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.

Проблематика захисту інформаційної безпеки в контексті європейської інтеграції України набула значного висвітлення у сучасних наукових дослідженнях. Фундаментальні роботи (*Batko, I. & Pavlenko, D.. (2023)*) заклали теоретичні засади розуміння інформаційної безпеки як комплексного правового явища.[8] Європейські дослідники, зокрема (*Mijwil, Maad & Aljanabi, Mohammad & Ali, Ahmed. (2023)*), зосередили увагу на аналізі GDPR та директив ЄС з кібербезпеки, що створило міцну основу для розуміння європейських підходів до захисту персональних даних та критичної інформаційної інфраструктури.[1]

Значний внесок у дослідження процесів імплементації європейських норм до українського законодавства зробили роботи (*Захаренко, К. (2019)*), які проаналізували механізми адаптації вітчизняного правового поля до вимог ЄС. [7] Їх дослідження показали, що процес гармонізації законодавства потребує як формального перенесення норм, а й створення ефективних механізмів їх практичної реалізації. Особливу цінність становлять роботи європейських експертів з цифрового права, таких як (*Laszka, A.; Farhang, S.; Grossklags, J.(2017)*), які обґрунтували необхідність балансування між захистом прав людини та забезпеченням цифрової безпеки.[10]

Сучасні дослідження наголошують на практичних аспектах впровадження європейських стандартів кібербезпеки в українську правову систему. [6] Автори детально проаналізували положення Директиви NIS, Акту про кібербезпеку ЄС та їх вплив на формування національної стратегії кібербезпеки України. Важливими є також дослідження зарубіжних науковців (*Bauer, S.; Bernroider, E.(2017)*) щодо міжнародного співробітництва у сфері боротьби з кіберзлочинністю та захисту критичної інформаційної інфраструктури.[11]

Аналіз наукової літератури засвідчує, що більшість дослідників зосереджувалися на загальних питаннях адаптації європейських норм, не приділяючи достатньої уваги специфіці їх практичної імплементації в умовах воєнного стану та гібридних загроз. Недостатньо вивченими залишаються питання ефективності механізмів контролю за дотриманням імplementованих норм, а також особливості застосування європейських принципів захисту персональних даних у сфері національної безпеки. Крім того, потребують глибшого дослідження проблеми узгодження європейських вимог з національними особливостями правової системи України.

Незважаючи на значний науковий доробок, не вирішеними залишаються питання оптимізації механізмів імплементації європейських правових норм з урахуванням специфіки сучасних кіберзагроз та необхідності забезпечення національної безпеки. Відсутні комплексні дослідження щодо оцінки ефективності адаптованих норм та їх впливу на рівень захищеності інформаційного простору України. Саме ці аспекти потребують детального наукового осмислення та становлять

предмет даного дослідження, метою якого є розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення процесів імплементації європейських стандартів інформаційної безпеки в українському законодавстві.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Основною метою цього дослідження є комплексний аналіз міжнародного досвіду захисту інформаційної безпеки та розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо ефективної імплементації європейських правових норм до законодавства України. Актуальність поставленої мети обумовлена прагненням України до європейської інтеграції, необхідністю забезпечення відповідності національного законодавства вимогам ЄС у сфері інформаційної безпеки, а також потребою у створенні надійного правового підґрунтя для захисту цифрового простору держави в умовах зростаючих кіберзагроз.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Сучасний етап розвитку інформаційного суспільства характеризується стрімким зростанням кіберзагроз та необхідністю формування ефективної системи захисту інформаційної безпеки на національному та міжнародному рівнях. Європейський Союз виступає піонером у створенні комплексного правового регулювання кібербезпеки, що знайшло відображення у низці директив та регламентів, зокрема Директиві NIS (EU) 2016/1148 про заходи для високого загального рівня безпеки мережевих та інформаційних систем по всьому Союзу[2]. Дана директива встановлює мінімальні стандарти кібербезпеки для операторів основних послуг та постачальників цифрових послуг, створюючи правову основу для координованого підходу до захисту критичної інфраструктури.

Основоположним документом у сфері захисту персональних даних виступає Загальний регламент про захист даних (GDPR) 2016/679, який встановлює єдині правила обробки персональних даних фізичних осіб у межах Європейського Союзу.[4] Регламент передбачає принцип мінімізації даних, прозорості обробки, а також право на забуття та портативність даних. Впровадження GDPR кардинально змінило підходи до управління інформаційною безпекою, вимагаючи від організацій проведення оцінки впливу на захист даних та призначення посадових осіб з захисту даних у випадках високого ризику.

Директива NIS 2 (EU) 2022/2555, яка замінила попередню директиву, розширила сферу застосування на середні та великі підприємства у секторах цифрової інфраструктури, ІСТ-послуг, громадського управління та космосу. [5] Нова директива посилює вимоги до управління ризиками кібербезпеки, запроваджує більш суворі санкції за порушення та вимагає від держав-членів створення національних стратегій кібербезпеки. Особливу увагу приділено забезпеченню стійкості критичної інфраструктури до кіберінцидентів та швидкому відновленню після атак.

Кіберстійкість критичної інфраструктури регулюється також Директивою про стійкість критичних суб'єктів (CER) (EU) 2022/2557, яка встановлює заходи для високого рівня стійкості критичних суб'єктів.[9] Директива вимагає від держав-членів ідентифікації критичних суб'єктів, проведення оцінки ризиків та впровадження відповідних заходів стійкості. Особлива увага приділяється міжсекторальним залежностям та каскадним ефектам, які можуть виникнути внаслідок порушення функціонування критичної інфраструктури.

Міжнародне співробітництво у сфері кібербезпеки регламентується Конвенцією Ради Європи про кіберзлочинність (Будапештська конвенція) [12], яка є першим міжнародним договором з питань кіберзлочинності. Конвенція встановлює загальні принципи криміналізації комп'ютерних злочинів, процедури розслідування та міжнародного співробітництва. Додатковий протокол до конвенції стосується криміналізації актів расистського та ксенофобського характеру, вчинених через комп'ютерні системи.

Регламент про кібербезпеку (EU) 2019/881 створив постійний мандат для Агентства Європейського Союзу з кібербезпеки (ENISA) та запровадив європейську схему сертифікації кібербезпеки. [13] Регламент передбачає розробку загальних стандартів сертифікації для ІСТ-продуктів, послуг та процесів, що сприятиме підвищенню довіри до цифрових технологій та забезпеченню сумісності систем кібербезпеки в межах єдиного цифрового ринку.

Україна розпочала процес адаптації національного законодавства до європейських стандартів кібербезпеки ще до підписання Угоди про асоціацію з ЄС у 2014 році. [14] Основні засади забезпечення кібербезпеки в Україні визначені Законом України «Про основні засади забезпечення

кібербезпеки України» від 2017 року, який встановлює правові та організаційні основи забезпечення захисту кіберпростору України. [15] Закон передбачає створення національної системи кібербезпеки, визначає повноваження суб'єктів забезпечення кібербезпеки та встановлює основні принципи державної політики у цій сфері.

Імплементация європейських норм у вітчизняне законодавство здійснюється поетапно через прийняття відповідних підзаконних актів та технічних регламентів. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Загальних вимог до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури» від 2021 року встановлює мінімальні вимоги до забезпечення кіберзахисту критичної інфраструктури, відповідаючи принципам Директиви NIS. [16] Документ визначає категорії об'єктів критичної інфраструктури, вимоги до системи управління інформаційною безпекою та процедури реагування на кіберінциденти.

Особливої уваги заслуговує адаптація вимог GDPR до українського законодавства про захист персональних даних. Закон України «Про захист персональних даних» зазнав суттєвих змін у 2021 році, привівши національне регулювання у відповідність до європейських стандартів. Зміни стосуються принципів обробки персональних даних, прав суб'єктів даних, обов'язків контролерів та процесорів даних, а також процедур повідомлення про порушення захисту персональних даних. [17]

Створення ефективної системи реагування на кіберінциденти в Україні відбувається з урахуванням досвіду європейських країн та рекомендацій ENISA. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України виконує функції національної групи реагування на комп'ютерні надзвичайні події (CERT-UA), координуючи діяльність з виявлення, попередження та ліквідації наслідків кіберінцидентів. [18] Розвиток системи ситуаційної обізнаності про кіберзагрози базується на міжнародних стандартах обміну інформацією про індикатори компрометації та тактики, техніки і процедури кіберзловмисників. (Таблиця 1)

Таблиця 1. Міжнародний досвід захисту інформаційної безпеки

Категорія	Європейські правові норми	Українське законодавство	Ступінь імплементації	Ключові виклики
Кібербезпека (загальні рамки)	Директива NIS (2016/1148) – Встановлює вимоги до операторів критичних служб. – Зобов'язує створювати CSIRTs.	Закон України «Про основні засади кібербезпеки» (№2163-VIII, 2017) – Впроваджує категорії суб'єктів кібербезпеки. – Створено Держспецзв'язок як національний CSIRT.	Середній (відповідність ~70%)	Недостатня кіберрезілієнтність бізнесу, брак кваліфікованих фахівців.
Захист даних	GDPR (2016/679) – Визначає принципи обробки персональних даних. – Встановлює санкції за порушення.	Закон «Про захист персональних даних» (№1381-IX, 2021) – Гармонізовано з GDPR. – Створено Уповноваженого з прав людини як наглядовий орган.	Високий (відповідність ~85%)	Складність адаптації малого бізнесу, низька обізнаність громадян.
Критична інфраструктура	Директива CER (2022/2557) – Вимагає ідентифікації критичних об'єктів. – Вводить плани з їх захисту.	Постанова КМУ №518 (2021) – Затверджені вимоги до кіберзахисту КІ. – Впроваджено оцінку ризиків.	Низький (відповідність ~50%)	Невизначеність переліку КІ, брак фінансування.

Сертифікація кібербезпеки	Регламент ENISA (2019/881) – Запроваджує єдину систему сертифікації. – Розширює повноваження ENISA.	Проект Закону «Про кібербезпеку» (2024, у розробці) – Планується створення національної системи сертифікації.	Початковий (відповідність ~30%)	Відсутність національного органу з сертифікації.
Кіберзлочинність	Будапештська конвенція (2001) – Визначає злочини у кіберпросторі. – Встановлює механізми міжнародної взаємодії.	Кримінальний кодекс України (ст. ст. 361-363) – Криміналізовано несанкціонований доступ, кібератаки.	Середній (відповідність ~65%)	Необхідність оновлення норм щодо штучного інтелекту.

Джерело. Складено автором за матеріалами: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-un-cooperation>

Перспективи подальшого розвитку системи кібербезпеки України пов'язані з повною імплементацією Директиви NIS 2 та інших актів європейського законодавства у рамках процесу євроінтеграції. Це передбачає вдосконалення національної стратегії кібербезпеки, посилення міжсекторального співробітництва, розвиток потенціалу кіберстійкості критичної інфраструктури та гармонізацію технічних стандартів з європейськими вимогами. Важливим аспектом є також розвиток людського капіталу у сфері кібербезпеки через створення спеціалізованих освітніх програм та сертифікаційних схем, що відповідають європейським стандартам компетентності.

Висновки. Проведене дослідження міжнародного досвіду захисту інформаційної безпеки дозволило встановити, що процес імплементації європейських правових норм в законодавство України характеризується значною складністю та багатовекторністю. Аналіз показав, що сучасна система європейського регулювання інформаційної безпеки базується на комплексному підході, який поєднує захист персональних даних, кібербезпеку критичної інфраструктури та боротьбу з кіберзлочинністю. Основні принципи європейського підходу включають превентивність, пропорційність, підзвітність та міжнародне співробітництво, що створює надійну основу для забезпечення цифрової безпеки в умовах глобалізації інформаційного простору.

Компаративний аналіз українського та європейського законодавства засвідчив наявність суттєвих прогалин у вітчизняному правовому регулюванні сфери інформаційної безпеки. Встановлено, що основними проблемами є недостатність механізмів забезпечення відповідності принципам GDPR, відсутність ефективної системи сертифікації засобів кібербезпеки, а також неузгодженість повноважень різних державних органів у сфері захисту інформації. Особливо гостро постає питання адаптації європейських стандартів до специфіки національної безпеки України, яка функціонує в умовах зовнішніх загроз та необхідності забезпечення суверенітету інформаційного простору.

Вивчення досвіду країн-членів ЄС продемонструвало ефективність поетапного підходу до імплементації європейських норм з урахуванням національних особливостей правових систем. Найбільш успішними виявилися стратегії, що передбачали створення спеціалізованих координаційних органів, розробку детальних планів адаптації законодавства та забезпечення широкого залучення громадськості до процесу реформування. Критичне значення має також створення ефективних механізмів моніторингу та оцінки результативності впроваджених заходів, що дозволяє своєчасно корегувати стратегії імплементації та забезпечувати їх відповідність динамічним викликам кібербезпеки.

Результати дослідження дозволили сформулювати ключові рекомендації щодо вдосконалення процесів імплементації європейських правових норм в українське законодавство. Пріоритетними напрямами є: розробка комплексної стратегії цифрової трансформації правової системи; створен-

ня єдиного координаційного центру з питань кібербезпеки; запровадження системи обов'язкової сертифікації засобів захисту інформації; вдосконалення процедур міжнародного співробітництва у сфері боротьби з кіберзлочинністю. Особливу увагу слід приділити розробці спеціальних правових режимів для критичної інформаційної інфраструктури та створенню ефективних механізмів балансування між вимогами безпеки та захистом прав людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Mijwil M., Aljanabi M., Ali A. ChatGPT: Exploring the Role of Cybersecurity in the Protection of Medical Information. *Modern Journal of Computer Science*. 2023. DOI: 10.58496/MJCS/2023/004.
2. Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union. *Official Journal of the European Union*. 2016. L 194/1. 19.7.2016.
3. Шевчук О., Ментух Н. Ф. Реалізація політики державної інформаційної безпеки України в контексті запобігання корупції: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. Вип. 64. С. 282–287. URL: http://visnyk-juris-uzhnu-uz.com/wp-content/uploads/2021/06/NVUzhNU_64.pdf.
4. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. *Official Journal of the European Union*. 2016. L 119/1. 4.5.2016.
5. Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union. *Official Journal of the European Union*. 2022. L 333/80. 27.12.2022.
6. Мазепа С. Питання доцільності кримінально-правової охорони банківської таємниці. *Наукові записки. Серія: Право*. Кропивницький: ТОВ «Полімед-Сервіс», 2019. Вип. 6. С. 122–124.
7. Захаренко К. Міжнародний досвід інформаційної безпеки. *Сучасне суспільство: політичні науки, соціологічні науки, культурологічні науки*. 2019. № 1. С. 95–109. DOI: 10.34142/24130060.2019.17.1.09.
8. Batko I., Pavlenko D. International experience in the formation and development of the information security institute as an integral component of the modern state. *Analytical and Comparative Jurisprudence*. 2023. P. 397–401. DOI: 10.24144/2788-6018.2023.06.67.
9. Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities. *Official Journal of the European Union*. 2022. L 333/164. 27.12.2022.
10. Laszka A., Farhang S., Grossklags J. On the economics of ransomware. *International Conference on Decision and Game Theory for Security*. Cham: Springer, 2017. P. 397–417.
11. Bauer S., Bernroider E. From information security awareness to reasoned compliant action: Analyzing information security policy compliance in a large banking organization. *ACM SIGMIS Database Database Advances in Information Systems*. 2017. Vol. 48. P. 44–68.
12. Council of Europe Convention on Cybercrime (ETS No. 185). Budapest, 23.XI.2001. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=185>.
13. Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA and on information and communications technology cybersecurity certification. *Official Journal of the European Union*. 2019. L 151/15. 7.6.2019.
14. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифіковано Законом України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.
15. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 5 жовт. 2017 р. № 2163-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 45. Ст. 403.
16. Про затвердження Загальних вимог до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури: постанова Кабінету Міністрів України від 19 черв. 2021 р. № 518. *Офіційний вісник України*. 2021. № 54. Ст. 3240.

17. Про внесення змін до Закону України «Про захист персональних даних»: Закон України від 20 берез. 2021 р. № 1381-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 20. Ст. 120.
18. Положення про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 3 верес. 2014 р. № 421. *Офіційний вісник України*. 2014. № 69. Ст. 1896.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.43>

ПРО СПІВВІДНОШЕННЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА ТРУДОВОГО ПРАВА У РЕГУЛЮВАННІ ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Макеєв С.О.,

*аспірант кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Макеєв С.О. Про співвідношення норм адміністративного та трудового права у регулюванні припинення державної служби.

Стаття присвячена аналізу особливостей співвідношення норм адміністративного та трудового права у регулюванні припинення державної служби. Відзначено, що вітчизняна модель правового регулювання припинення державної служби ґрунтується на поєднанні норм адміністративного та трудового права, проте за провідної ролі норм адміністративного права, які мають місце у профільному Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. (підстави для припинення державної служби, особливості передачі справ і майна державним службовцем, який звільняється, та ін.). Норми трудового права застосовуються до регулювання відносин із припинення державної служби у випадках або субсидіарного застосування (поширення у частині відносин, не врегульованих нормами публічного права) або ж бланкетного застосування (поширення у випадках безпосередньої до них відсилки). Трудо-правові норми регламентують окремі питання, пов'язані із припиненням державної служби (особливості деяких підстав для припинення державної служби, гарантії для державних службовців, які звільняються, та ін.). Автором узагальнено, що у державах Європи відносно співвідношення норм адміністративного та трудового права у регулюванні державної служби (у тому числі її припинення) мають місце дві основні моделі: а) публічного правового регулювання – застосування норм публічного (адміністративного) права (ФРН, Угорщина та ін.); б) публічно-приватного правового регулювання (Естонія, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Словенія, Хорватія та ін.), у межах якої положення трудового законодавства мають як субсидіарне, так і бланкетне застосування. Таким чином, Україна за сучасної її моделі співвідношення норм адміністративного та трудового права у регулюванні припинення державної служби належить до держав моделі публічно-приватного правового регулювання. Зроблено висновок, що з огляду на дискусії між представниками адміністративного та трудового права стосовно доцільності поширення законодавства України про працю на відносини з припинення державної служби, перспективи дослідження пов'язуються із виокремленням переваг та недоліків моделі України з метою внесення пропозицій щодо її можливого вдосконалення.

Ключові слова: публічна служба, державна служба, припинення державної служби, звільнення з державної служби, адміністративне право, трудове право.

Makeiev S.O. On the correlation of administrative and labour law provisions in regulating the termination of civil service.

The article is devoted to the analysis of the specifics of the correlation between administrative and labour law provisions in regulating the termination of civil service. It is noted that the national model of legal regulation of civil service termination is based on a combination of administrative and labour law provisions, with the leading role played by administrative law norms, as enshrined in the Law of Ukraine “On Civil Service” dated December 10, 2015 (grounds for termination of civil service, specifics of case and property handover by a civil servant, etc.). Labour law provisions are applied to regulate relations concerning the termination of civil service either through subsidiary application (extending to relations not regulated by public law provisions) or blanket application (extending in cases of direct reference to them). These norms govern specific issues related to the termination of civil service (specifics of certain grounds for termination, guarantees for dismissed civil servants, etc.).

It is summarised that in European countries, regarding the correlation of administrative and labour law provisions in the regulation of civil service (including its termination), two main models exist: a) public law regulation – application of public (administrative) law provisions (Germany, Hungary, etc.); b) public-private law regulation (Lithuania, Latvia, Estonia, Poland, Slovenia, Croatia, etc.), within which labour law provisions are applied both subsidiarily and through blanket references. Thus, Ukraine, under its current model of correlating administrative and labour law provisions in regulating civil service termination, belongs to the group of countries with a public-private law regulation model. It is noted that given the ongoing debates between administrative and labour law experts regarding the appropriateness of applying labour legislation to civil service termination relations, future research should focus on identifying the advantages and disadvantages of Ukraine's model to propose possible improvements.

Key words: public service, civil service, termination of civil service, dismissal from civil service, administrative law, labour law.

Постановка проблеми. В умовах удосконалення правового регулювання державної служби в Україні на шляху її адаптації до європейських стандартів важливого значення набуває з'ясування співвідношення норм адміністративного та трудового права у регулюванні державно-службових відносин, у тому числі тих, що виникають у ході припинення державної служби. Аналіз такого співвідношення є перспективним з огляду на встановлення переваг та недоліків вітчизняного підходу в контексті врахування публічно-правової природи державної служби, специфіки правового статусу державних службовців як особливої категорії працівників, забезпечення правової визначеності у регулюванні державно-службових відносин, наділення державних службовців, які звільняються зі служби, ефективними правовими гарантіями та ін. Не випадково науковці характеризують співвідношення норм адміністративного та трудового права як одну із найбільш складних сучасних проблем правозастосування у сфері державної служби [15, с. 125]. Наведені обставини актуалізують дослідження як вітчизняної моделі у співвідношенні норм адміністративного та трудового права у регулюванні припинення державної служби, так і зарубіжний (зокрема, європейський) досвід у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми припинення державної служби неодноразово досліджували вчені у межах адміністративно-правової науки, як у контексті загальної проблематики щодо проходження державної служби (В.Б. Авер'янов, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, Т.Є. Кагановська, М.С. Ковтун, Т.О. Коломоєць, Л.М. Корнута, В.О. Спасенко, С.А. Федчишин, Г.В. Фоміч, Н.В. Янюк та ін.), так і на рівні спеціально присвячених праць (М.А. Баламуш, Л.Р. Біла-Тіунова, А.Б. Гришук, А.В. Кірмач, О.Р. Кравчук, В.А. Христенко, Ю.Г. Фаєр та ін.). Окремо варто відзначити монографічне дослідження О.Ю. Дрозда, присвячене співвідношенню норм адміністративного та трудового права у регулюванні проходження державної служби [9]. У свою чергу, наукових праць подібного характеру у контексті припинення державної служби досить обмежена кількість, що є невиправданим з огляду на їх важливість в умовах курсу на європеїзацію державної служби України, вироблення механізмів забезпечення та захисту прав державних службовців, які звільняються зі служби, тощо. Наведені обставини і зумовлюють постановку завдань цієї наукової статті, що полягають у з'ясуванні вітчизняної моделі у співвідношенні норм адміністративного і трудового права у регулюванні припинення державної служби та характеристиці європейського досвіду у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, звернемо увагу на базову норму, що визначає особливості національної моделі співвідношення норм адміністративного та трудового права у регулюванні державно-службових відносин. Мова йде про ч. 3 ст. 5 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., у якій передбачено, що *«дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом»* [2]. Як наголошують експерти, сьогодні нараховується більше 75 питань у сфері державної служби, які не повною мірою регулюються Законом «Про державну службу» і, відповідно, є предметом регулювання законодавства про працю. Крім Кодексу законів про працю України від 10.12.1971 р. (далі – КЗпП України), можна відзначити й закони України «Про охорону праці» від 14.10.1992 р., «Про оплату праці» від 24.03.1995 р., «Про відпустки» від 15.11.1996 р. та ін. У низці випадків Закон «Про державну службу» безпосередньо відсилає до законодавства України про працю (ст. 56, 59, 86, 87, 92 та ін.) [17, с. 212-213].

Відносно припинення державної служби, що є предметом нашого дослідження, то за сучасних умов нормами адміністративного права регулюються такі питання: а) перелік підстав для припинення державної служби, їх види та зміст (ст.ст. 83 – 88-1 Закону «Про державну службу» [2]); б) особливості передачі справ і майна державним службовцем, який звільняється зі служби (ст. 89 Закону «Про державну службу» [2]); в) особливості звільнення державного службовця у зв'язку із наявністю конфлікту інтересів – звільнення як захід зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів (ст. 34 Закону «Про запобігання корупції» [3]); г) обов'язки стосовно подання у встановленому порядку антикорупційної декларації, по-перше, державним службовцем, який припиняє діяльність, пов'язану із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, та, по-друге, державним службовцем, який припинив діяльність, пов'язану із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 45 Закону «Про запобігання корупції» [3]); г) обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26 Закону «Про запобігання корупції» [3]) та ін.

При цьому, проведений аналіз показав, що поширення норм трудового права на відносини стосовно припинення державної служби відбувається шляхом:

1) *субсидіарного регулювання* – поширення норм законодавства України про працю на припинення державної служби у частині відносин, що не врегульовані Законом «Про державну службу» та іншими актами законодавства про державну службу. Зокрема, таке регулювання має місце відносно: а) обов'язку власника або уповноваженого ним органу провести розрахунок із працівником (державним службовцем) і видати йому трудову книжку (ст. 47 КЗпП України) [1]; б) строків розрахунку при звільненні державного службовця (ст. 116 КЗпП України) [1]; в) заборони звільнення вагітних жінок і жінок, які мають дітей (ст. 184 КЗпП України) [1]; г) обов'язок роботодавця, у разі якщо він планує звільнення працівників (державних службовців) з причин економічного, технологічного, структурного чи аналогічного характеру або у зв'язку з ліквідацією, реорганізацією, зміною форми власності підприємства, установи, організації, завчасно, не пізніше як за три місяці до намічуваних звільнень надати первинним профспілковим організаціям інформацію щодо цих заходів, включаючи інформацію про причини наступних звільнень, кількість і категорії працівників, яких це може стосуватися, про терміни проведення звільнень, а також провести консультації з профспілками про заходи щодо запобігання звільненням чи зведенню їх кількості до мінімуму або пом'якшення несприятливих наслідків будь-яких звільнень (ст. 22 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 р.) та ін. [5];

2) *бланкетного регулювання* – поширення норм законодавства України про працю на відносини щодо припинення державної служби у випадках, коли Закон «Про державну службу» або інший законодавчий акт безпосередньо на них відсилає. Так, відповідне бланкетне відсилання до законодавства про працю має місце щодо: а) обов'язку суб'єкта призначення звільнити державного службовця у строк, визначений у поданій ним заяві при припиненні державної служби за ініціативою державного службовця або за угодою сторін (ч. 3 ст. 86 Закону «Про державну службу»); б) переважного права на залишення на роботі при звільненні державного службовця за ініціативою суб'єкта призначення у зв'язку із скороченням чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізації державного органу (ч. 3 ст. 87 Закону «Про державну службу») [2].

Таким чином, сучасну модель співвідношення норм адміністративного та трудового права у регулюванні відносин щодо припинення державної служби можна охарактеризувати як пріоритет (переважання) норм адміністративного права з частковим (субсидіарним та бланкетним) застосуванням норм трудового права, зокрема в частині визначення окремих особливостей деяких підстав для припинення державної служби, встановлення гарантій для державних службовців, які звільняються, тощо. У свою чергу, окремо слід відзначити темпоральні норми воєнного стану, що мають місце в Законі України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 р., який визначає особливості проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування ... у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Цей Закон тимчасово модифікує співвідношення норм адміністративного та трудового права у регулюванні державно-службових відносин, у тому числі відносно питань припинення державної служби (як то ст. 5 «Особливості розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця» та ін.), адже передбачає, що «у період дії воєнного стану не

застосовуються норми ... законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законодавчих актів, що регулюють діяльність державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування у частині відносин, врегульованих цим Законом» [4, ч. 3 ст. 1].

У наукових джерелах питання доцільності поширення норм трудового права на регулювання державно-службових відносин є «вічно зеленим» предметом дискусій представників наук адміністративного та трудового права. Вченими-адміністративістами наводяться різні аргументи на користь доцільності публічно-правового (адміністративно-правового) регулювання державно-службових відносин. Найчастіше науковці відзначають публічно-правову природу інституту державної служби та державно-службових відносин (Ю.П. Битяк [6, с. 44-46], Л.Р. Біла-Тіунова [7, с. 128], В.Л. Коваленко [11, с. 421] та ін.). Л.Р. Біла-Тіунова підкреслює, що випадків застосування норм трудового права до регулювання державної служби не так і багато [7, с. 128]. У контексті досліджуваного питання А.В. Кірмач проаналізував європейський досвід. Науковець зазначає, що «організація та функціонування публічної служби визначається (має визначатись) переважно за допомогою норм публічного права. Цей факт щодо чиновництва є загальновизнаним, насамперед, у країнах романо-германської правової системи. Регулювання усіх відносин, що виникають у сфері публічної служби, має здійснюватись виключно законодавством про публічну службу на засадах публічного права» [14, с. 17]. У іншій праці вчений доходить висновку, що «необхідність правового регулювання державно-службових відносин виключно нормами публічного права, і в першу чергу нормами адміністративного права, є обґрунтованою як з наукової, так і з практичної точок зору»; «такий підхід до правового регулювання проходження державної служби цілком відповідає сутності та завданням державної служби, а також європейському досвіду правового регулювання проходження державної служби» [10, с. 54-55].

Представники науки трудового права пропонують власні галузеві підходи та аргументацію у необхідності визнання державно-службових відносин складовою предмету трудового права, а державних службовців – особливою категорією зайнятого населення (працівників). Зокрема, О.Ю. Дрозд вказує, що норми трудового права в механізмі правового регулювання державної служби є об'єктивною необхідністю; наголошує, що «адміністративно-правове регулювання по відношенню до припинення державної служби має виконувати зовнішню роль, тобто не впорядковувати підстави та порядок такого припинення, а визначати відповідні адміністративні механізми захисту працівниками своїх службово-трудова прав і законних інтересів» [9, с. 54-55, 335].

В.В. Самань підкреслює, що виведення регулювання питань праці державних службовців за межі регулювання трудового законодавства штучно створює категорію працівників (службовців), режим роботи яких матиме ознаки дискримінації (відсутність норм щодо охорони праці, гарантій і компенсацій, пов'язаних з трудовою діяльністю інвалідів, працівників із сімейними обов'язками, ветеранів) у порівнянні із «звичайними» працівниками. Причому спроба вирішення цих питань безпосередньо у Законі означає просте «подвоєння» відповідного правового матеріалу шляхом дублювання однакових правових норм у двох різних законах, що не відповідає вимогам системності законодавства» [15, с. 127]. Позиція щодо доцільності поширення норм трудового права на державно-службові відносини у межах науки трудового права видається загальновизнаною (Л.Ю. Величко [8, с. 102-106], О.Є. Луценко [12, с. 159-165], Н.М. Неумивайченко [13, с. 8-10], А.М. Слюсар [16, с. 83] та ін.).

В умовах європеїзації державної служби України та наявної дискусії між представниками адміністративного та трудового права (зокрема, й у контексті предмету нашого дослідження) корисним буде звернення до законодавства держав-членів Європейського Союзу. Держави Європи, маючи різний історичний досвід та правові системи, виробляють національні підходи, які для цілей нашого дослідження можуть бути згруповані. Проведений аналіз свідчить про наявність двох основних моделей правового регулювання державної служби у Європі:

– *модель публічного правового регулювання* передбачає унормування відносин щодо вступу на державну (публічну) службу, її проходження та припинення нормами публічного (адміністративного) права. Наприклад, Закон ФРН «Про статус чиновників» від 31.03.1999 р. передбачає, що призначення чиновником допускається тільки для виконання суверенно-правових завдань, або таких завдань, які з підстав забезпечення держави або публічного життя не можуть бути передані виключно особам, які знаходяться в приватно-правових трудових відносинах (§ 4). Федеральним чиновником є та особа, яка перебуває у публічно-правових службових відносинах і відносинах

службової вірності (правовідносини, в яких перебуває чиновник з державним органом) із Федерацією або із безпосередньою федеральною корпорацією, публічною установою або фондом публічного права (§ 2). Із призначенням погашаються приватно-правові трудові відносини із роботодавцем, а особа набуває публічно-правового статусу чиновника (§ 10) [14, с. 225–228]. Іншим прикладом може стати Закон *Угорщини* «Про правовий статус публічних службовців» від 05.05.1992 р., у якому закріплюється, що «відповідні положення Кодексу законів про працю застосовуються до працевлаштування працівників органів адміністративної влади, які не мають статусу публічних службовців» [20, ч. 6 ст. 1];

– модель публічно-приватного правового регулювання полягає в тому, що відносини стосовно вступу на державну (публічну) службу, її проходження та припинення унормовуються у поєднанні нормами адміністративного та трудового права. Як видається, така модель є поширеною, зокрема серед держав Східної Європи. При цьому, подібно до українського підходу, має місце досвід як субсидіарного, так і бланкетного застосування норм трудового права. Зокрема, такою моделлю послуговується група балтійських держав. Так, у Законі *Литви* «Про публічну службу» від 08.07.1999 р. врегульовано, що «закони та інші нормативно-правові акти, які регулюють трудові відносини та соціальні гарантії, застосовуються до публічних службовців у тій частині, в якій їхній статус і соціальні гарантії не врегульовані цим Законом» (ч. 1 ст. 6) [22]. Закон *Латвії* «Про державну цивільну службу» від 07.09.2000 р. передбачає, що «законодавчі акти, які регулюють трудові відносини та визначають робочий час, відпочинок, зарплатню, матеріальну відповідальність працівників, та інші норми поширюються на правові відносини всередині державної цивільної служби у частині, неурегульованій цим Законом» (ч. 4 ст. 2) [21]. Подібним чином врегульовує Закон *Естонії* «Про публічну службу» від 25.01.1995 р.: «закони про працю поширюються на чиновників у тій мірі, в якій цим Законом чи спеціальними законами, які регулюють публічну службу, не встановлюється інше. Закон про трудовий договір на чиновників не поширюється» (§ 13) [19].

Закони низки держав-членів Європейського Союзу безпосередньо ідентифікують відповідні відносини між особою (державним службовцем) та державою як «трудові відносини» («відносини із працевлаштування» тощо). Закон *Словенії* «Про цивільних службовців» від 11.06.2002 р. передбачає, що трудові відносини державних службовців, а також права та обов'язки, що виникають із них, визначаються положеннями, які регулюють трудові відносини, та колективними трудовими договорами, якщо інше не передбачено цим Законом або іншим спеціальним законом» (ч. 1 ст. 5) [24].

У ст. 9 Закону *Польщі* «Про цивільну службу» від 21.11.2008 р. закріплено, що положення Кодексу законів про працю та інші норми трудового законодавства застосовуються до всіх питань, не врегульованих цим Законом, і які стосуються трудових відносин на державній службі [25]. У Преамбулі до Закону *Хорватії* «Про цивільних службовців» від 20.07.2005 р. безпосередньо передбачено, що предмет його регулювання становлять «трудові відносини між державними службовцями та державою як роботодавцем, єдині правила, що визначають порядок вступу на державну службу, класифікацію посад державних службовців, їх професійну підготовку та кваліфікацію, просування по службі, а також інші питання, що мають значення для реалізації прав і обов'язків державних службовців...». У ч. 2 ст. 4 закріплено, що «загальні норми трудового законодавства застосовуються до всіх питань, не врегульованих цим Законом, іншими законами, актами Уряду Республіки Хорватія, іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до Конституції та законів, або колективними договорами, укладеними згідно з ними» [18]. Як бачимо, повного розмежування приватно– та публічно-правового регулювання проходження державної служби не відбувається, а скоріш має місце їх узгодження [9, с. 343–344].

У межах моделі публічно-приватного правового регулювання мають місце й держави, які послуговуються бланкетним підходом – застосування трудового законодавства у конкретних випадках безпосереднього відсилання до нього. Наприклад, Закон *Словаччини* «Про цивільну службу та внесення змін до деяких актів» від 02.07.2001 р. у § 1 «Сфера дії Закону» закріплює, що «Трудовий кодекс застосовується до правовідносин державних службовців під час проходження державної служби лише у випадках, що прямо передбачені цим Законом» [23].

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що вітчизняна модель правового регулювання припинення державної служби ґрунтується на поєднанні норм адміністративного та трудового права. При цьому, провідна роль належить саме нормам адміністративного права, які мають місце у профіль-

ному Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. й інших правових актах та врегульовують основні питання, пов'язані із припиненням державно-службових відносин (підстави для припинення державної служби, особливості передачі справ і майна державним службовцем, а також інші обов'язки (обмеження), які пов'язані або витікають із припинення державної служби, та ін.). Норми трудового права застосовуються до відносин із припинення державної служби у випадках або субсидіарного застосування (поширення у частині відносин, не врегульованих нормами публічного права), або ж бланкетного застосування (поширення у випадках безпосереднього до них відсилання). Трудо-правові норми регламентують окремі питання, пов'язані із припиненням державної служби (особливості деяких підстав для припинення державної служби, гарантії для державних службовців, які звільняються, та ін.). Вивчення європейського досвіду показало, що підходи, подібні до тих, які використовуються в Україні, мають місце також у європейських державах. Можна узагальнити, що у державах Європейського Союзу у питанні співвідношення норм адміністративного та трудового права у регулюванні державної служби (у тому числі щодо її припинення) мають місце дві основні моделі: а) публічного правового регулювання – застосування норм публічного (адміністративного) права (ФРН, Угорщина та ін.); б) публічно-приватного правового регулювання (Естонія, Латвія, Литва, Польща, Словенія, Хорватія та ін.), у межах якої положення трудового законодавства використовуються як шляхом субсидіарного, так і бланкетного застосування. Таким чином, Україна за сучасної її моделі співвідношення норм адміністративного та трудового права у регулюванні припинення державної служби належить до держав моделі публічно-приватного правового регулювання. Враховуючи триваючі дискусії між представниками наук адміністративного та трудового права стосовно доцільності поширення на відносини з припинення державної служби законодавства про працю, перспективи дослідження пов'язуються із виокремленням переваг та недоліків моделі України з метою внесення пропозицій щодо її можливого вдосконалення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 02.08.2025).
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2474.
4. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1634.
5. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 1999. № 38. Ст. 1889.
6. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
7. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.
8. Величко Л.Ю. Дія норм трудового права на правове регулювання праці державних службовців. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1. С. 102–106.
9. Дрозд О.Ю. Співвідношення норм трудового та адміністративного права при регулюванні проходження державної служби в Україні: монографія. Дніпро: Гельветика, 2016. 420 с.
10. Кірмач А.В. Проходження державної служби: європейський досвід правового регулювання: монографія / відп. ред. В.Б. Авер'янов. Київ: ІДП імені В.М. Корецького, 2011. С. 52, 54-55.
11. Коваленко В.Л. Сучасні проблеми правового регулювання державної служби. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 19. С. 417–421.
12. Луценко О.Є. Галузева належність дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Право та інновації*. 2016. № 1. С. 159–165.
13. Неумивайченко Н.М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2002. 20 с.
14. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України: монографія / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

15. Самань В.В. Окремі аспекти нормативно-правового регулювання припинення трудових відносин з державними службовцями. *Правничий вісник Університету «Крок»*. 2019. № 39. С. 122-130.
16. Слюсар А.М. Особливості трудових відносин державних службовців. *Проблеми законності*. 2010. № 108. С. 83–89.
17. Федчишин С. А. Дипломатична служба України: проблеми теорії, організації та правового забезпечення: монографія. Харків: Право, 2020. 528 с.
18. Law of Croatia «On Civil Servants» of 20.07.2005, <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92835/112671/F-354339813/HRV72144%20Eng.pdf> (дата звернення: 02.08.2025).
19. Law of Estonia «On Civil Service» of 13.06.2012, RT I, 06.07.2012, 1. URL: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94835/111444/F-595991419/EST-94835.pdf> (дата звернення: 02.08.2025).
20. Law of Hungary «On Legal Status of Public Servants» of 05.05.1992, № 33/1992. URL: https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/r/natlex/fe/details?p3_isn=31681 (дата звернення: 02.08.2025).
21. Law of Latvia «On State Civil Service» of 07.09.2000. URL: <http://likumi.lv/doc.php?id=10944> (дата звернення: 02.08.2025).
22. Law of Lithuania «On Public Service» of 20.06.2018, XIII-1370. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/cad5a783834211e89188e16a6495e98c/asr> (дата звернення: 02.08.2025).
23. Law of Slovakia «On Civil Service and Amendment of Certain Laws» of 01.02.2017, № 55/2017. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/55/> (дата звернення: 02.08.2025).
24. Law of Slovenia «On Public Servants» of 11.06.2002, № 2759. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012613.pdf> (дата звернення: 02.08.2025).
25. Law of Poland «On Civil Service» of 21.11.2008, URL: <https://www.gov.pl/web/civilservice/legal-framework> (дата звернення: 02.08.2025).

УДК 342.5:347.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.44>

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ПІДЗВІТНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ПІДХІД

Максименко Н.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцентка кафедри права та правоохоронної діяльності,
Центральноукраїнський державний університет імені В. Винниченка*

Сокурєнко О.А.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцентка кафедри права та правоохоронної діяльності,
Центральноукраїнський державний університет імені В. Винниченка*

Максименко Н.В., Сокурєнко О.А. Громадський контроль у системі забезпечення прозорості та підзвітності судової влади: адміністративно-правовий підхід.

У статті досліджується адміністративно-правова природа громадського контролю у сфері функціонування судової влади як одного з ключових механізмів забезпечення її прозорості та підзвітності. Підкреслюється, що ефективність правосуддя неможлива без довіри суспільства, а ця довіра формується через відкритість процедур, прозорість добору суддів та залучення громадськості до оцінювання їх професійної діяльності.

Особливу увагу приділено діяльності Громадської ради доброчесності (ГРД), яка з 2016 року виступає інституційним інструментом впливу громадськості на процес формування суддівського корпусу. Проаналізовано правовий статус ГРД, її функції та склад, визначено проблемні аспекти взаємодії цього органу з Вищою кваліфікаційною комісією суддів України. Встановлено, що, попри наявність значного потенціалу, фактичний вплив ГРД на процес ухвалення рішень щодо кандидатів у судді залишається обмеженим через дорадчий характер її висновків. Це знижує ефективність громадського контролю та ставить під сумнів досягнення цілей відкритості і підзвітності судової влади.

Розкрито проблематику запровадження електронного судочинства як інструменту підвищення прозорості судових процедур. Вказано, що цифровізація судової системи сприяє спрощенню доступу до правосуддя, зменшенню бюрократичних бар'єрів та формуванню сучасних механізмів громадського моніторингу. Проте акцентується на ризиках формалізації процесів, недостатній захищеності персональних даних та нерівності доступу до цифрових сервісів.

Зроблено висновок, що адміністративно-правові засади громадського контролю потребують подальшого удосконалення, зокрема шляхом нормативного посилення правового статусу ГРД, розширення її процесуальних повноважень, а також закріплення єдиних стандартів відкритості діяльності судових органів. Аргументовано, що ефективний громадський контроль може стати гарантією не лише прозорості та підзвітності судової влади, а й реальним чинником зміцнення демократичних засад держави та підвищення рівня довіри суспільства до правосуддя.

Таким чином, у статті обґрунтовано, що громадський контроль у сфері судочинства є невід'ємним елементом демократичної держави, а його розвиток у межах адміністративно-правового підходу відкриває нові перспективи для забезпечення прозорості та підзвітності судової влади в Україні.

Ключові слова: громадський контроль, судова влада, прозорість, підзвітність, адміністративно-правові засади, електронне судочинство, відкритість правосуддя, довіра суспільства, відкритість, інститути громадянського суспільства, звернення громадян, органи публічної влади, органи судової влади, публічна інформація, система судоустрою України, суди, судді.

Maksymenko N.V., Sokurenko O.A. Public control in the system of ensuring transparency and accountability of the judiciary: an administrative-legal approach.

The article examines the administrative-legal nature of public control in the sphere of functioning of the judiciary as one of the key mechanisms for ensuring its transparency and accountability. It is emphasized that the effectiveness of justice is impossible without public trust, and this trust is formed through the openness of procedures, transparency of the selection of judges and the involvement of the public in the evaluation of their professional activities.

Particular attention is paid to the activities of the Public Integrity Council (PIC), which since 2016 has been an institutional instrument of public influence on the process of forming the judicial corps. The legal status of the PIC, its functions and composition are analyzed, and problematic aspects of the interaction of this body with the High Qualification Commission of Judges of Ukraine are identified. It is established that, despite the presence of significant potential, the actual influence of the PIC on the decision-making process regarding judicial candidates remains limited due to the advisory nature of its conclusions. This reduces the effectiveness of public control and calls into question the achievement of the goals of openness and accountability of the judiciary.

The issues of introducing e-justice as a tool for increasing the transparency of judicial procedures are revealed. It is indicated that the digitalization of the judicial system contributes to simplifying access to justice, reducing bureaucratic barriers and forming modern mechanisms of public monitoring. However, the focus is on the risks of formalizing processes, insufficient protection of personal data and inequality of access to digital services.

It is concluded that the administrative and legal principles of public control require further improvement, in particular by means of regulatory strengthening of the legal status of the Judicial Service Commission, expanding its procedural powers, and establishing uniform standards for the openness of the activities of judicial bodies. It is argued that effective public control can become a guarantee not only of the transparency and accountability of the judiciary, but also a real factor in strengthening the democratic principles of the state and increasing the level of public trust in justice.

Thus, the article substantiates that public control in the field of justice is an integral element of a democratic state, and its development within the framework of the administrative-legal approach opens up new prospects for ensuring transparency and accountability of the judiciary in Ukraine.

Key words: public control, judiciary, transparency, accountability, administrative-legal principles, electronic justice, openness of justice, public trust, openness, civil society institutions, citizens' appeals, public authorities, judicial authorities, public information, judicial system of Ukraine, courts, judges.

Постановка проблеми. Забезпечення прозорості та підзвітності судової влади є ключовою умовою утвердження верховенства права та зміцнення довіри суспільства до правосуддя. В умовах демократичної правової держави громадський контроль виступає важливим інструментом, що дозволяє виявляти недоліки у діяльності судових органів, запобігати проявам корупції та сприяти підвищенню ефективності судочинства. Водночас, в Україні механізми громадського контролю у сфері судової влади залишаються недостатньо інституційно розвиненими, а їх адміністративно-правове регулювання є фрагментарним та потребує систематизації. Наявні правові прогалини, відсутність дієвих процедур взаємодії судової влади та інститутів громадянського суспільства, а також недостатнє врахування міжнародних стандартів прозорості обмежують потенціал громадського контролю. Це зумовлює необхідність комплексного дослідження адміністративно-правових засад громадського контролю як елементу системи забезпечення прозорості та підзвітності судової влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретико-правові засади здійснення громадського контролю у системі забезпечення прозорості та підзвітності судової влади на національному рівні досліджували у своїх працях такі вчені, як: С.Ф. Денисюк, А.П. Денисенко, М.М. Іжа, П.І. Каблак, Ю.В. Ковбасюк, В.М. Кравчук, А.С. Крупник, С.М. Кушнір, О.М. Музичук, Т.В. Наливайко, С.В. Прилуцький, Л.П. Рогатина, О.В. Савченко, В.Л. Синчук, О.З. Хотинська-Нор та ін та інші.

Мета статті полягає у комплексному дослідженні адміністративно-правових засад громадського контролю за діяльністю судової влади в Україні як ключового механізму забезпечення її прозорості та підзвітності.

Виклад основного матеріалу. У правовому полі громадський контроль визначається як форма активної участі громадян та інститутів громадянського суспільства в оцінюванні діяльності орга-

нів влади, включно із судовою. Такий контроль ґрунтується на принципах відкритості, прозорості, підзвітності та правової обізнаності [1, с. 795].

Громадський контроль як елемент демократичної системи управління державою та суспільством є одним із ключових механізмів забезпечення прозорості діяльності публічної влади. У сфері судочинства його значення набуває особливої ваги, оскільки саме судова влада має виконувати функцію остаточного арбітра у вирішенні спорів, а довіра до суду безпосередньо впливає на рівень легітимності всієї правової системи. Відсутність дієвих інструментів контролю або їх формальний характер неминує призводити до закритості судів, зростання корупційних ризиків та відчуження суспільства від інститутів правосуддя.

Громадський контроль за суддями (судом) в Україні – це система нормативно визначених заходів і процедур, які здійснюються суб'єктами громадянського суспільства стосовно суддів, кандидатів на вакансію судді, членів органів суддівського врядування та самоврядування (кандидатів на ці посади) та судів як інституційних утворень у цілях забезпечення умов добору професійних і доброчесних суддів, ефективного, неупередженого здійснення правосуддя й об'єктивного інформування громадськості про поточний стан справ у судовій сфері [2, с. 45].

З адміністративно-правового підходу громадський контроль у системі судової влади доцільно розглядати у двох взаємопов'язаних аспектах. По-перше, як нормативно визначений інститут, закріплений у законодавстві та реалізований через інституційні механізми (громадські ради доброчесності, громадські ради при судах, доступ до публічної інформації тощо). По-друге, як практичну діяльність громадянського суспільства, спрямовану на забезпечення гласності, підзвітності та справедливості судових рішень. Ці два рівні взаємодоповнюють один одного, створюючи систему стримувань і противаг у відносинах між судовою владою та суспільством.

Важливим елементом адміністративно-правового механізму є громадська участь у формуванні суддівського корпусу. В Україні цей напрямок реалізується через діяльність Громадської ради доброчесності (ГРД), яка залучається до процедур кваліфікаційного оцінювання суддів.

Громадська рада доброчесності, є незалежним громадським органом, що з 2016 року на підставі статті 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» сприяє Вищій кваліфікаційній комісії суддів у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання [3; 4, с. 129]. Складається дана Рада з двадцяти членів, якими можуть бути представники правозахисних громадських об'єднань, науковці-правники, адвокати, журналісти, які є визнаними фахівцями у сфері своєї професійної діяльності, мають високу професійну репутацію та відповідають критерію політичної нейтральності та доброчесності [3; 4, с. 129].

Попри те, що висновки ГРД мають дорадчий характер, їх врахування є важливою складовою забезпечення чесності та відкритості процесу добору кандидатів на посади суддів. Водночас практика засвідчує, що позиції громадських представників нерідко нівелюються остаточними рішеннями Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Така ситуація свідчить про необхідність подальшого посилення правового статусу ГРД, розширення її процесуальних повноважень та створення реальних механізмів впливу на якість суддівського корпусу.

Окрему увагу варто приділити інституту судового моніторингу, який активно застосовується громадськими організаціями та міжнародними проєктами. Моніторинг набув широкого визнання як потужний інструмент підтримки процесу реформування судової системи. Шляхом систематичного збору достовірної інформації щодо того, яким чином проводяться судові процеси, ці програми мають на меті надання державам допомоги у розвитку ефективних судових систем, що забезпечують винесення рішень у справах відповідно до принципу верховенства права та міжнародних стандартів справедливого судового розгляду [5]. Йдеться про систематичне відвідування судових засідань представниками громадськості, фіксацію дотримання стандартів справедливого судочинства, аналіз прозорості процедур. Результати таких моніторингових публікуються у звітах і слугують підґрунтям для вироблення рекомендацій щодо вдосконалення судової практики. З адміністративно-правової точки зору судовий моніторинг потребує додаткової легалізації як інструменту контролю, зокрема через закріплення обов'язку судів сприяти вільному доступу спостерігачів на відкриті засідання та оприлюднювати відповідні статистичні дані.

Важливим інструментом прозорості є доступ громадян до судової інформації. Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює обов'язок органів державної влади, у тому числі судів, надавати інформацію за запитами громадян і публікувати її у відкритому доступі [6].

Додатковим механізмом є Єдиний державний реєстр судових рішень, що дозволяє кожному громадянину ознайомитися з практикою національних судів [7]. Однак недосконалість пошукових систем, випадки обмеження доступу до рішень та відсутність аналітичних інструментів знижують ефективність цього ресурсу. Вирішенням може стати створення єдиного національного порталу судової аналітики, де б узагальнювалися статистичні дані, показники навантаження суддів, рівень довіри громадян і результати дисциплінарних проваджень.

Необхідно також наголосити на ролі засобів масової інформації та інституту судових репортерів у здійсненні громадського контролю.

У контексті цього, вважаємо, налагодження конструктивних взаємовідносин між ЗМІ та судами сприятиме взаємодії між державою та громадянським суспільством (громадськістю). Питання ефективної співпраці судів та ЗМІ пов'язані із забезпеченням двох конституційних цінностей: вільної преси та справедливого незалежного суду. Щодо досягнення взаємодії між державою й громадянським суспільством слушно зауважив С. Прилуцький: «Компроміс в питаннях організації судової влади та здійснення правосуддя має реалізовуватись насамперед у формі громадянського контролю. Суспільство реалізується під час здійснення правосуддя через безпосередню участь представників громадянського суспільства (народних засідателів, присяжних). Рівновазі між суспільством та державою сприяє й адвокатура як незалежний правозахисний інститут громадянського суспільства. Крім того, громадянський контроль за судовою владою має здійснюватись через відкритість процесу правосуддя (гласність та відкритість правосуддя), доступність ЗМІ до судової інформації та її об'єктивне висвітлення [8, с. 236; 9, с. 48].

Таким чином, відкритість судових засідань, можливість їх фіксації та трансляції в онлайн-режимі сприяють формуванню публічності правосуддя. Водночас журналістська діяльність у цій сфері повинна бути врегульована таким чином, щоб уникнути тиску на суддів і забезпечити баланс між правом суспільства на інформацію та принципом незалежності правосуддя.

Суттєвою проблемою залишається низький рівень правової культури населення, що зменшує ефективність громадського контролю. Без належної обізнаності у сфері судочинства громадяни часто не здатні якісно здійснювати моніторинг або оцінювати рішення судів. Тому поряд із розвитком нормативних засад контролю важливо інституалізувати системні програми правової освіти та підвищення обізнаності громадян у сфері правосуддя.

З адміністративно-правової точки зору доцільним є також розширення інституту звернень громадян у сфері судочинства. На сьогодні громадяни мають право подавати скарги на дії суддів до Вищої ради правосуддя, однак процедура їх розгляду є складною і тривалою. Впровадження електронних механізмів звернення, створення інтегрованої онлайн-платформи для комунікації з органами суддівського врядування значно підвищило б ефективність цього напряму контролю.

Варто звернути увагу й на міжнародні стандарти, зокрема практику Ради Європи та Європейського суду з прав людини. У більшості країн ЄС громадський контроль за судовою владою поєднує участь громадських інституцій у дисциплінарних процедурах, широкі можливості доступу до судової інформації та незалежні органи моніторингу. Гармонізація національного законодавства з цими стандартами сприятиме не лише підвищенню прозорості, а й зміцненню міжнародного авторитету України у сфері верховенства права.

Висновки. У результаті дослідження встановлено, що громадський контроль за діяльністю судової влади є необхідним інструментом забезпечення прозорості та підзвітності правосуддя. Наявна нормативна база в Україні лише частково врегульовує ці питання, що зумовлює фрагментарність механізмів контролю та їхню обмежену дієвість.

Ключовими формами громадського контролю визначено участь громадськості у доборі та оцінюванні суддів, здійсненні судового моніторингу, відкритий доступ до судових рішень і даних, а також право на звернення й оскарження дій судових органів. Разом із тим, їх ефективність знижують недоліки правового регулювання та інституційна закритість судової системи.

Виявлено потребу у посиленні ролі громадських інституцій у дисциплінарних процедурах, підвищенні прозорості фінансування судів, а також у створенні чітких адміністративних процедур взаємодії між судами та громадськістю.

З огляду на курс України на європейську інтеграцію важливим завданням є гармонізація національних стандартів громадського контролю з міжнародними, що передбачає розробку єдиної концепції адміністративно-правового забезпечення контролю, запровадження електронних інструментів прозорості та підвищення правової культури громадян.

Таким чином, удосконалення адміністративно-правових засад громадського контролю має здійснюватися через: 1) оновлення правового регулювання; 2) посилення інституційних механізмів участі громадськості; 3) розвиток сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Це сприятиме формуванню незалежної, відкритої та підзвітної суспільству судової системи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Максименко Н.В., Сокурєнко О.А. Адміністративно-правові засади здійснення громадського контролю за органами судової влади: форми та механізми реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. №1. С. 794–796.
2. Нестор Н.В. Поняття громадського контролю за діяльністю суддів і система суб'єктів його здійснення. *Право і безпека*. 2019. № 2 (73). С. 43–47.
3. Річний звіт Фондації DEJURE. URL: <https://drive.google.com/file/d/1TADHS3HN4SZ-Kt73wi6QE4MCn3LpXVeM/view?pli=1>.
4. Максименко Н.В., Сокурєнко О.А. Суб'єкти громадського контролю за діяльністю органів судової влади: адміністративно-правовий аналіз. *Наукові записки*. Серія: Право. 2025. № 18. С. 128–133.
5. Моніторинг судових процесів. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/0/233511.pdf>.
6. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
7. Про доступ до судових рішень: Закон України від 22 грудня 2005 р. № 3262-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3262-15#Text>.
8. Прилуцький С. Громадянське суспільство в механізмі судової влади та правосуддя: теоретико-правовий аспект. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 1. С. 236–243.
9. Каблак П. Засоби масової інформації у взаємодії судової влади та громадськості. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 47–54.

УДК 342.9:004.056:355.01(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.45>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ОБМІНУ МІЖ ДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ¹

Малетова О.С.,
*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін
та судочинства
Сумський державний університет
ORCID: 0000-0002-2288-1393
e-mail: o.bondarenko@yur.sumdu.edu.ua*

Глуценко А.О.,
*студентка 3 курсу
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету
ORCID: 0009-0009-5189-2364
e-mail: anastasiya_gl@ukr.net*

Малетова О.С., Глуценко А.О. Правове регулювання інформаційного обміну між державними інституціями в умовах воєнного стану: виклики та перспективи.

У статті досліджено правове регулювання інформаційного обміну між державними інституціями в умовах воєнного стану, його особливості та проблемні аспекти. Актуальність теми обумовлена критичною важливістю ефективної координації дій органів державної влади для забезпечення національної безпеки України в період російської агресії. Автори аналізують теоретико-правові засади інформаційного обміну, розкриваючи сутність публічної інформації та її види відповідно до чинного законодавства України.

Особливу увагу приділено класифікації публічної інформації на відкриту та з обмеженим доступом (конфіденційну, таємну, службову), що має принципове значення для організації безпечного інформаційного обміну в умовах воєнного стану. Досліджено горизонтальну та вертикальну форми інформаційної взаємодії між державними інституціями, а також основні способи обміну інформацією: регламентований, у порядку ініціативи та на запит.

Методологічною основою дослідження став порівняльний аналіз трьох нормативно-правових актів, прийнятих після початку повномасштабного вторгнення: постанов щодо обміну інформацією між податковими органами, Пенсійним фондом та службою зайнятості; між Мінфіном та Мінсоцполітики; між прикордонною, податковою, митною службами та суб'єктами господарювання. Аналіз виявив спільні елементи правового регулювання: визначення суб'єктів обміну, систем електронної взаємодії (переважно «Трембіта», «Аркан»), переліку даних для обміну та вимог щодо їх захисту.

Автори ідентифікують ключові загрози інформаційній безпеці державного сектору в умовах воєнного стану: кібератаки та зловмисне програмне забезпечення, проблеми з конфіденційністю даних, критичну залежність від цифрових інфраструктур. Окремо розглядаються потенційні канали витоку інформації, включаючи викрадення документів, несанкціоноване копіювання, фальсифікацію, помилкові дії працівників.

¹ Робота виконана в рамках проєктів «Інституційна консолідація через правову синергію: забезпечення національної безпеки в кризових умовах» (номер державної реєстрації 0125U001542) та «Корупція в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови: оптимальна модель протидії» (номер державної реєстрації 0124U000556).

Перспективи розвитку правового регулювання інформаційного обміну між державними інституціями мають враховувати необхідність комплексного підходу, що поєднує технічні, організаційні та правові заходи захисту інформації. Пріоритетними напрямками вдосконалення є: стандартизація процедур обміну інформацією для всіх рівнів державного управління, посилення захищеності каналів зв'язку з урахуванням зростання кіберзагроз, розробка спеціальних протоколів для надзвичайних ситуацій, які б забезпечували максимальну оперативність при збереженні належного рівня безпеки.

Ключові слова: інформація, публічна інформація, інформація з обмеженим доступом, інформаційний обмін, воєнний стан, державні інституції, інформаційна безпека.

Maletova O.S., Hlushchenko A.O. Legal regulation of information exchange between state institutions under martial law: challenges and prospects.

The article examines the legal regulation of information exchange between state institutions under martial law conditions, its distinctive features and problematic aspects. The relevance of the topic stems from the critical importance of effective coordination among state authorities to ensure Ukraine's national security during the period of Russian aggression. The authors analyse the theoretical and legal foundations of information exchange, revealing the essence of public information and its types according to current Ukrainian legislation.

Particular attention is paid to the classification of public information into open and restricted access categories (confidential, secret, and official), which is of fundamental importance for organizing secure information exchange under martial law. The study explores horizontal and vertical forms of information interaction between state institutions, as well as the primary methods of information exchange: regulated, initiative-based, and request-based.

The methodological foundation of the research comprises a comparative analysis of three regulatory acts adopted after the onset of the full-scale invasion: resolutions concerning information exchange between tax authorities, the Pension Fund, and the employment service; between the Ministry of Finance and the Ministry of Social Policy; and between border, tax, customs services and business entities. The analysis revealed common elements of legal regulation: definition of exchange subjects, electronic interaction systems (primarily «Trembita» and «Arkan»), lists of data for exchange, and requirements for their protection.

The authors identify key threats to information security in the public sector under martial law: cyberattacks and malicious software, data confidentiality issues, and critical dependence on digital infrastructures. Potential channels of information leakage are examined separately, including document theft, unauthorized copying, falsification, and erroneous actions by employees.

The prospects for developing legal regulation of information exchange between state institutions must consider the need for a comprehensive approach that combines technical, organizational, and legal information protection measures. Priority areas for improvement include standardization of information exchange procedures for all levels of public administration, enhancement of communication channel security considering the growth of cyber threats, and development of special protocols for emergency situations that would ensure maximum efficiency while maintaining an appropriate level of security.

Key words: information, public information, restricted information, information exchange, martial law, state institutions, information security.

Постановка проблеми. Правове врегулювання порядку, засобів і меж інформаційного обміну між суб'єктами публічного управління в умовах воєнного стану є критично важливим для забезпечення координації дій, мінімізації ризиків витоку службової чи секретної інформації. Водночас можлива відсутність чітко окреслених норм і процедур або їх недостатня ефективність створює загрози інформаційній безпеці, а також може сприяти поширенню дезінформації або помилкових управлінських дій. Особливо небезпечною така ситуація є у період воєнного стану, коли кожне рішення є важливим для збереження людських життів, територіальної цілісності держави та загальної стійкості системи управління.

Мета статті полягає у дослідженні нормативно-правових засад інформаційної взаємодії між органами державної влади в період дії воєнного стану, виявленні специфічних особливостей такого обміну та окресленні проблемних аспектів його реалізації.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика інформації, її форм та забезпечення інформаційної безпеки знайшла відображення у працях вітчизняних науковців. Зокрема, теорети-

ко-методологічні аспекти інформаційної безпеки досліджували Є. Петров та В. Малімон, правові засади інформаційних відносин аналізували С. Онищук та О. Бондарь, організаційні механізми захисту інформації розглядали М. Цилина та М. Вітер, а практичні аспекти інформаційної взаємодії висвітлювали у своїх роботах М. Сендзюк, О. Тищенко та А. Богоніс. Незважаючи на значний науковий доробок у сфері інформаційної безпеки, проблема ефективного інформаційного обміну між державними інституціями залишається недостатньо дослідженою та потребує подальшого наукового осмислення, особливо в контексті сучасних викликів національній безпеці.

Виклад основного матеріалу. В умовах воєнної агресії РФ проти України суттєво зростає роль злагодженої взаємодії між державними інституціями, що ґрунтується на своєчасному та ефективному обміні інформацією. Такий обмін виступає необхідною передумовою для забезпечення узгодженості дій органів державної влади, оперативного прийняття управлінських рішень і реагування на динамічні виклики, зумовлені надзвичайними обставинами.

У контексті згаданому вище правове регулювання інформаційного обміну набуває особливої актуальності, оскільки саме правові механізми мають гарантувати порядок, правомірність та належний рівень взаємодії між суб'єктами публічної влади в надзвичайних умовах.

Для більш глибокого дослідження питання інформаційного обміну між державними інституціями, необхідно з'ясувати сутність інформації як такої.

Відповідно до Закону України «Про інформацію», інформацією є будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [1].

Розділом другим закону згаданого вище визначено види інформації, а саме: про фізичну особу; довідково-енциклопедичного характеру; про стан довкілля (екологічна інформація); про товар (роботу, послугу); науково-технічна; податкова; правова; статистична; соціологічна; критична технологічна та ін.

На противагу цьому Є. Петров виокремлює наступні види інформації: приватноправового та публічно-правового змісту; обігвоздатна – необігвоздатна; загальнодоступна, а також нерозкрита (з обмеженням доступом); приватна й офіційна; для комерційного використання – для вільного, звичайного, наукового, освітнього використання [2, с. 250].

Повертаючись до тематики дослідження, варто зауважити, що доцільним є продовження аналізу саме інформації публічно правового змісту, адже саме вона є предметом регулювання державних інституцій.

Статтею 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначено, що публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом [3].

Відповідно до міжнародних стандартів до публічної інформації віднесено інформацію, яка вільно збирається, отримується, зберігається, використовується та поширюється. Обмеження права для збирання, одержання, зберігання, використання та поширення публічної інформації зумовлюються лише умовами зберігання, специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються законами [4].

У країнах Європи діяльність, що стосується поводження з публічною інформацією, переважно базується на принципі максимальної прозорості. Цей принцип передбачає обов'язок державних органів забезпечувати доступність інформації, тоді як кожна особа в суспільстві наділена правом вільно її отримувати.

На думку дослідника О. Бондаря, публічна інформація – це інформація, що стосується діяльності публічної служби або інших розпорядників такої інформації, крім тієї, що становить державну таємницю, яка заздалегідь відображена та зафіксована рукописним шляхом, у тому числі різного виду технічними пристроями, на будь-яких носіях, отримана законним шляхом або створена суб'єктами владних повноважень чи інших її розпорядників у межах повноважень, визначених законодавством [5].

Виходячи з результатів правового аналізу Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація поділяється на: відкриту (вся інформація, якою володіє влада, доступна для роботи без спеціального доступу) та з обмеженням доступом (конфіденційна, таємна, службова).

На жаль, законодавець не надає точної дефініції інформації з обмеженим доступом, проте дослідники визначають, що найбільш прийнятним для розуміння є її тлумачення, де визначається, що подібна інформація доступна певному колу осіб, серед яких відомості, дані і знання, що мають особливу цінність для осіб, у володінні яких знаходяться, та щодо яких уживаються заходи, спрямовані на обмеження вільного доступу третіх осіб, поширення яких може заподіяти істотну шкоду зацікавленим особам [6].

Пропонуємо розглянути сутність кожного з видів інформації з обмеженим доступом, а саме: конфіденційну, таємну та службову. Відповідно до рішення Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року, конфіденційною вважається інформація про особисте та сімейне життя людини, будь-які відомості та/або дані про відносини немайнового та майнового характеру, обставини, події, відносини, пов'язані з людиною і членами її сім'ї [7].

Предмет та зміст конфіденційної інформації відображається у чужій таємниці, яка перебуває у віданні сторонніх осіб, яким вона стала відомою внаслідок виконання ними службових або професійних обов'язків [5]. Наприклад, у державних структурах до конфіденційних належать документи, проекти документів і додаткові матеріали, що є службовою інформацією обмеженого поширення, що містять відомості, зараховані до службової таємниці, мають робочий характер і не підлягають опублікуванню у відкритій пресі. Також до таких документів варто віднести ті, що фіксують будь-які персональні (особисті) дані про громадян, а також містять професійну таємницю, технічні та технологічні нововведення [8].

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації», таємна інформація – це інформація, доступ до якої обмежується, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю [3].

Слід зауважити, що українське законодавство встановлює порядок доступу до таємної інформації, а також передбачає правові механізми впливу на осіб, які посягають на таку інформацію.

Також Закон України «Про доступ до публічної інформації» у ст. 9 містить дані, згідно з якими до службової інформації може належати така інформація:

1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та / або прийняттю рішень;

2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці [3].

Окрім як дослідження сутності публічної інформації та її видів, для повного розуміння інформаційного обміну між державними інституціями, необхідно провести аналіз рівнів взаємодії між ними, а також її форм надання.

Тож, горизонтальна інформаційна взаємодія здійснюється на найвищому рівні між центральними органами державної влади і на нижчих рівнях – між їх регіональними підрозділами. Регламентується вона, крім загальнодержавних документів, також міжвідомчими документами.

Вертикальна інформаційна взаємодія здійснюється між відповідними центральними органами державної влади та їх регіональними відділеннями.

У процесі обміну значними обсягами інформації між численними учасниками виникають труднощі щодо узгодження способів її передавання, форматів даних, а також забезпечення їх захисту та безпеки.

Загалом, обмін інформацією може здійснюватися:

– регламентовано – відповідно до нормативно-правових актів державної інституції, спільних нормативно-правових актів користувачів відповідної інформаційно-телекомунікаційної системи або укладених угод та протоколів до цих угод.

– у порядку ініціативи – за наявності в учасника відповідної системи нової інформації для зацікавленої сторони;

– на запит – користувачем системи готується запит щодо необхідної інформації до іншого користувача системи[9].

Пропонуємо більш детально та наочно проаналізувати формування інформаційного обміну між державними інституціями в умовах воєнного стану. Для дослідження та порівняння організації обміну інформацією було обрано три постанови різних сфер поширення дії, що були опублі-

ковані після початку повномасштабного вторгнення рф до України, а саме: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.2023 № 49-1 «Про затвердження Порядку обміну інформацією між Державною податковою службою України, Пенсійним фондом України, Державним центром зайнятості та іншими органами виконавчої влади»; Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства соціальної політики України від 09.02.2022 № 56/83 «Про затвердження Порядку обміну інформацією між Міністерством фінансів України та Міністерством соціальної політики України для здійснення верифікації та моніторингу державних виплат»; Постанова Кабінету Міністрів України від 19 січня 2024 р. № 55 «Про затвердження Порядку обміну інформацією між Державною прикордонною службою, Державною податковою службою, Державною митною службою та суб'єктами господарювання, що мають дозволи на відкриття та експлуатацію магазинів безмитної торгівлі, щодо реквізитів паспортних документів громадян – покупців алкогольних напоїв та тютюнових виробів у магазинах безмитної торгівлі».

Результати характеристики кожного з обраних нормативних документів сформовано нижче у вигляді таблиць.

Таблиця 1

**Характеристика порядку обміну інформацією
між Державною податковою службою України, Пенсійним фондом України,
Державним центром зайнятості та іншими органами виконавчої влади**

Критерій	Характеристика
Суб'єкти	1) на центральному рівні: ДПС; Пенсійний фонд України; Державний центр зайнятості; Мінсоцполітики. 2) на територіальному рівні: податкові органи; органи Пенсійного фонду України; регіональні центри зайнятості.
Забезпечення електронної інформаційної взаємодії	Забезпечують ДПС, Пенсійний фонд України, Державний центр зайнятості та Державне підприємство «Інформаційно-обчислювальний центр Міністерства соціальної політики України».
Обмін інформацією	На постійній основі та на підставі окремих запитів.
Порядок інформаційної взаємодії	1) на центральному рівні – в порядку електронної інформаційної взаємодії; 2) на територіальному рівні – в порядку електронної інформаційної взаємодії або направленням запитів до власників (розпорядників) зазначених відомостей.
Система електронної взаємодії	«Трембіта», у разі відсутності технічної можливості передачі даних нею, електронна інформаційна взаємодія здійснюється з використанням інших інформаційно-комунікаційних систем.
Контроль суб'єктами інформаційних відносин	Коректність інформації та її відповідності встановленому переліку інформаційного обміну та повнота інформації за складовими частинами її надання.
Дані, що надаються суб'єктами інформаційних відносин	Дані, що надаються суб'єктами інформаційних відносин поділені відповідно на ті що: надаються між ДПС Пенсійному фонду України та Державному центру зайнятості; ДПС Пенсійному фонду України та Мінсоцполітики; Пенсійний фонд України до ДПС; Мінсоцполітики до ДПС; територіальні органи Пенсійного фонду України податковим органам.
Порядок доступу до інформації	Інформація з обмеженим доступом (конфіденційна), крім інформації, яка відповідно до законодавства є відкритою.
Захист інформації	Застосовуються засоби технічного захисту інформації, які мають позитивний експертний висновок за результатами державної експертизи у сфері технічного захисту інформації.

Розроблено на основі джерела [10].

Пропонуємо наступною охарактеризувати Постанову Кабінету Міністрів України від 09.02.2022 № 56/83, що стосується порядку обміну інформацією між Міністерством фінансів України та Міністерством соціальної політики України.

Таблиця 2

Характеристика порядку обміну інформацією між Міністерством фінансів України та Міністерством соціальної політики України для здійснення верифікації та моніторингу державних виплат

Критерій	Характеристика
Суб'єкти	Мінфін та Мінсоцполітика.
Формування та забезпечення інформацією	Забезпечують регіональні структурні підрозділи з питань соціального захисту населення, а також «Інформаційно-обчислювальний центр Міністерства соціальної політики України».
Обмін інформацією	Здійснюється на центральному рівні в електронній формі засобами системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.
Структура, формат та строки передання інформаційних повідомлень	Визначаються суб'єктами обміну інформацією шляхом прийняття спільних рішень.
Дані, що надаються суб'єктами інформаційних відносин	Дані поділяються на ті що: передаються від Мінсоцполітики до Мінфіну; Мінфіном до Мінсоцполітики.
Володілець та розпорядник персональних даних	Структурні підрозділи з питань соціального захисту населення є розпорядниками; мінсоцполітики – володілець.
Завершений обмін інформацією	Обмін інформацією вважається завершеним, якщо отримувач інформації протягом одного робочого дня надає іншій стороні підтвердження про її прийняття або неприйняття з відповідним обґрунтуванням.
Захист інформації	Застосовуються засоби технічного та криптографічного захисту інформації, що мають сертифікат відповідності або позитивний експертний висновок.
Забезпечення захисту інформації	Забезпечує захист отриманої інформації Мінфін в Інформаційно-аналітичній платформі електронної верифікації та моніторингу.

Розроблено на основі джерела [11].

Останньою для характеристики є Постанова Кабінету Міністрів України від 19 січня 2024 р. № 55, що стосується порядку обміну інформацією між Державною прикордонною службою, Державною податковою службою, Державною митною службою та визначеними суб'єктами господарювання.

Таблиця 3

Характеристика порядку обміну інформацією між Державною прикордонною службою, Державною податковою службою, Державною митною службою та визначеними суб'єктами господарювання

Критерій	Характеристика
Суб'єкти	Держприкордонслужба, ДПС, Держмитслужба та суб'єкти господарювання.
Електронна інформаційна взаємодія	Здійснюється з використанням Єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів або інтегрованої міжвідомчої інформаційно-комунікаційної системи «Аркан», або системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта».
Структура, формат та строки передачі інформаційних повідомлень	Визначаються Держмитслужбою та Держприкордонслужбою шляхом прийняття спільних рішень.

Інформація, що передається	Поділена на ту, що передається від Держприкордонслужби до Держмитслужби (дані про фізичних осіб, які перетинають державний кордон), та ДПС Держмитслужби (реквізити розрахункових документів, що видані магазинами безмитної торгівлі під час продажу алкогольних напоїв та тютюнових виробів).
Відповідальність суб'єктів інформаційних відносин	Несуть відповідальність за своєчасність та повноту надання інформації.
Порядок інформаційної взаємодії	1) Держприкордонслужби до Держмитслужби – в порядку електронної інформаційної взаємодії; 2) ДПС Держмитслужби – здійснюється на запит Держмитслужби; 3) Держмитслужби суб'єкту господарювання – здійснюється виключно на запит такого суб'єкта господарювання.

Розроблено на основі джерела [12].

Виходячи з проведеної характеристики постанов різних сфер дії, що стосуються обміну інформацією між державними інституціями з урахуванням дійсного воєнного стану на території України, можна дійти висновку, що в залежності від специфіки діяльності установ, зміст порядку обміну інформацією буде різнитись. Спільним для всіх обраних порядків є наявність: визначених суб'єктів; визначення системи електронної взаємодії та форм обміну інформацією; закріплення даних, що підлягають передаванню; встановлено її захист. Всі інші відомості, що вказані в порядках, висвітлені залежно від специфіки діяльності кожного з обраних сегментів.

Говорячи про обмін інформацією між державними інституціями не можливо оминати питання захищеності даного процесу. Інформаційну безпеку, як таку, варто розглядати, як стан, за якого гарантується захищеність інформаційних потреб держави, суспільства або окремої особи, що дозволяє забезпечити їх стабільне функціонування та постійний розвиток.

Головними загрозами інформаційної безпеки державного сектору в умовах сьогодення, що особливо підсилювались в умовах воєнного стану, є:

1) кібератаки та зловмисне програмне забезпечення. Державні органи стають більш вразливими до кібератак, включаючи атаки з використанням шкідливого програмного забезпечення, фішинг, атаки на відмову в обслуговуванні (DDoS) та інші види кіберзагроз;

2) проблеми з конфіденційністю даних. Цифровізація спричиняє збільшення обсягів збору, зберігання та обробки персональних даних громадян. Це підвищує ризики, пов'язані з приватністю та захистом даних;

3) залежність від цифрових інфраструктур та відмова в обслуговуванні. Посилення залежності від цифрових систем може створювати ситуації, у яких відмова однієї критичної системи призводить до каскадного збою в багатьох інших системах [13].

Витік інформації, що також є загрозою цілісності безпеки інформаційного середовища, напряму стосується конфіденційності даних. Потенційними каналами втрати інформації виступають: викрадення документів; несанкціоноване копіювання як паперових, так і електронних носіїв; фальсифікація або підміна документів; помилкові або необережні дії працівників; випадкове чи навмисне знищення інформаційних матеріалів.

Висновки. Проведене дослідження правового регулювання інформаційного обміну між державними інституціями в умовах воєнного стану дозволяє констатувати наявність базової нормативно-правової основи для забезпечення такої взаємодії, проте вона потребує суттєвого вдосконалення з урахуванням викликів воєнного часу. Аналіз трьох постанов Кабінету Міністрів України засвідчив, що незважаючи на специфіку різних сфер державного управління, існують спільні елементи правового регулювання: чітке визначення суб'єктів обміну, використання захищених систем електронної взаємодії («Трембіта», «Аркан»), встановлення переліку даних для обміну та вимог щодо їх захисту. Водночас виявлено проблемні аспекти, пов'язані з розмежуванням видів інформації з обмеженим доступом, забезпеченням балансу між оперативністю передачі даних та їх безпекою, а також протидією кіберзагрозам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. ст. 650.
2. Петров Є.В. Інформація як об'єкт правовідносин. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. Харків: Спецвип. 2001. С. 249–252.
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. ст. 314.
4. Малімон В.І., Онищук С.В. Доступ до публічної інформації. Івано-Франківськ: Місто НВ. 2012. 88 с.
5. Бондарь О.В. Поняття та класифікація публічної інформації як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Наукові записки*. Серія: Право. Вип. 15. 2023. С. 85–91.
6. Сковрон І.А., Купчак М.Я. Податкова інформація з обмеженим доступом. URL: <https://surl.li/jjzumk> (дата звернення: 22.07.2025).
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20.01.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12#Text> (дата звернення: 22.07.2025).
8. Цилина М.М. Сучасні технології захисту й опрацювання конфіденційної докуметної інформації в організаціях і установах різних форм власності. *Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія*. 2021. № 4. С. 15–23.
9. Вітер М., Сендзюк М., Тищенко О. Інформаційна взаємодія державних органів у системі управління державними фінансами. *Світ фінансів*. 2014. № 2. С. 28–32.
10. Про затвердження Порядку обміну інформацією між Державною податковою службою України, Пенсійним фондом України, Державним центром зайнятості та іншими органами виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України № 49-1 від 20 лист. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2139-23#Text> (дата звернення: 22.07.2025).
11. Про затвердження Порядку обміну інформацією між Міністерством фінансів України та Міністерством соціальної політики України для здійснення верифікації та моніторингу державних виплат: наказ Міністерства фінансів України та Міністерства соціальної політики України № 56/83 від 09 лют. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0251-22> (дата звернення: 22.07.2025).
12. Про затвердження Порядку обміну інформацією між Державною прикордонною службою, Державною податковою службою, Державною митною службою та суб'єктами господарювання, що мають дозволи на відкриття та експлуатацію магазинів безмитної торгівлі, щодо реквізитів паспортних документів громадян – покупців алкогольних напоїв та тютюнових виробів у магазинах безмитної торгівлі: постанова Кабінету Міністрів України № 55 від 19 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.07.2025).
13. Богоніс А. Вплив цифровізації на забезпечення інформаційної безпеки: нові загрози в системі державного управління. Механізми державного управління. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. № 31. С. 31–37.

УДК 342.95+351.8

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.46>

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Медяник В. А.,

*доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін та публічного управління
Дніпровського державного університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук
ORCID: 0009-0007-8849-084X*

Медяник В.А. Напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в умовах воєнного стану.

У статті здійснено комплексне дослідження особливостей адміністративно-правового забезпечення реалізації державної соціальної політики в умовах воєнного стану в Україні. Актуальність обраної теми зумовлена різким зростанням суспільної потреби у дієвій та ефективній системі соціального захисту в умовах повномасштабної збройної агресії, що супроводжується зростанням соціальної вразливості окремих категорій населення, погіршенням умов доступу до базових соціальних послуг, а також необхідністю перегляду традиційних моделей публічного адміністрування у соціальній сфері. Установлено, що сучасні виклики, зумовлені воєнними діями, виявили структурні недоліки чинної системи забезпечення соціальної політики та засвідчили недостатню готовність держави до оперативного реагування на надзвичайні обставини соціального характеру. У роботі проаналізовано теоретичні підходи до розуміння державної соціальної політики як інструменту забезпечення соціальної справедливості, стабільності та інтеграції, з урахуванням викликів, породжених кризовими подіями. Висвітлено зміст адміністративно-правового забезпечення соціальної політики, яке розглядається як сукупність організаційно-правових засобів, процедур, механізмів і нормативних актів, що спрямовані на гарантування соціальних прав у межах компетенції органів публічної влади. Особливу увагу приділено нормативно-правовим актам, які регламентують діяльність органів публічної влади у сфері соціального захисту в період дії воєнного стану. З'ясовано, що в умовах обмеженості фінансових, кадрових та логістичних ресурсів особливого значення набуває нормативне спрощення процедур доступу до соціальних послуг, упровадження альтернативних каналів подання заяв, легалізація форм представництва інтересів особи через уповноважених осіб та розширення цифрових сервісів. У статті наголошується на необхідності інтеграції інструментів постійного соціального моніторингу як основи для адаптації соціальної політики до динамічних змін. Зроблено висновок, що ефективність державної соціальної політики в умовах воєнного стану визначається ступенем адаптивності, гнучкості та наявності дієвого адміністративно-правового механізму її реалізації.

Ключові слова: державна соціальна політика, адміністративно-правове забезпечення, воєнний стан, органи публічної влади, соціальні послуги, внутрішньо переміщені особи, координація, соціальний моніторинг, соціальний захист, публічне адміністрування.

Medianyuk V.A. Directions for improving the administrative and legal support of state social policy under martial law.

The article presents a comprehensive study of the specific features of administrative and legal support for the implementation of state social policy under martial law in Ukraine. The relevance of the chosen topic is determined by the sharp increase in the public demand for an effective and responsive system of social protection amidst the full-scale armed aggression, which has led to greater social vulnerability among certain population groups, deterioration in access to basic social services, and the necessity to

revise traditional models of public administration in the social sphere. It is established that the current challenges caused by military actions have revealed structural deficiencies in the existing social policy system and demonstrated the state's insufficient readiness for prompt response to extraordinary social circumstances.

The paper analyzes theoretical approaches to understanding state social policy as a tool for ensuring social justice, stability, and integration, taking into account the challenges brought about by crisis situations. The content of administrative and legal support for social policy is examined as a set of organizational and legal instruments, procedures, mechanisms, and regulatory acts aimed at guaranteeing social rights within the competence of public authorities. Particular attention is paid to regulatory legal acts that govern the activities of public authorities in the field of social protection during the period of martial law. It is found that, under the conditions of limited financial, human, and logistical resources, regulatory simplification of access procedures to social services, introduction of alternative application channels, legalization of representative actions by authorized persons, and expansion of digital services acquire particular importance.

The article emphasizes the need to integrate tools of continuous social monitoring as a foundation for adapting social policy to dynamic changes. It concludes that the effectiveness of state social policy under martial law depends on the degree of its adaptability, flexibility, and the existence of an effective administrative and legal implementation mechanism.

Key words: state social policy, administrative and legal support, martial law, public authorities, social services, internally displaced persons, coordination, social monitoring, social protection, public administration.

Постановка проблеми. У період запровадження воєнного стану в Україні особливого значення набуває питання ефективного здійснення державної соціальної політики, яка має забезпечити базові умови життєдіяльності громадян, підтримку осіб, що постраждали внаслідок воєнних дій, а також стабільність у суспільстві загалом. В умовах різкого зростання потреб населення в соціальному забезпеченні та одночасного обмеження матеріальних і організаційних можливостей держави виникає об'єктивна потреба у вдосконаленні адміністративно-правового забезпечення реалізації соціальних функцій держави.

Органи публічної влади, що відповідають за реалізацію соціальної політики, діють у складних умовах, коли потребується оперативне реагування, належна координація дій, стабільне нормативне регулювання та чіткі процедури. Проте на практиці виявляються значні труднощі – відсутність усталених алгоритмів дій в особливих умовах, фрагментарність нормативної бази, обмежений доступ громадян до соціальних послуг, а також надмірне навантаження на інституції, відповідальні за їх надання. Це свідчить про те, що чинна система адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в умовах воєнного стану не повною мірою відповідає вимогам часу.

Проблема полягає в тому, що публічне адміністрування у сфері здійснення соціальної політики держави не завжди забезпечує належну реалізацію соціальних прав в умовах воєнного стану. Брак чітких механізмів, які б враховували надзвичайний режим функціонування держави, ускладнює виконання зобов'язань перед громадянами. У зв'язку з цим постає необхідність наукового аналізу сучасного стану адміністративно-правового регулювання в цій сфері з метою формування пропозицій щодо його вдосконалення, що дозволить забезпечити більш ефективне функціонування органів публічної влади та реальне досягнення соціально значущих результатів у надзвичайних умовах.

Метою дослідження є обґрунтування напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в умовах воєнного стану з урахуванням особливостей діяльності органів публічної влади, необхідності оперативного реагування на соціальні потреби населення та забезпечення реального виконання державою своїх соціальних зобов'язань.

Стан опрацювання проблематики показує, що питання, пов'язані з формуванням та реалізацією державної соціальної політики як одного з провідних напрямів діяльності сучасної держави, отримали належне висвітлення в науковій літературі. Дослідженню ролі соціальної політики в забезпеченні суспільного розвитку, стабільності та формуванні належного життєвого рівня населення присвячено праці таких науковців, як Венедіктов С., Головка В., Волгін М., Капітан О., Кришень О., Лаврухін В., Медяник В., Мякушко Н., Наливайко Л., Смагло О., Ушенко Н., Шило К.,

Чанишева Г., Юнік І. та інших. В їхніх дослідженнях соціальна політика розглядається як система цілеспрямованих заходів держави, спрямованих на підтримку соціально вразливих верств населення, забезпечення соціальної справедливості та створення умов для гідного життя громадян. Водночас у науковому дискурсі переважно досліджується соціальна політика в умовах мирного часу, натомість особливості адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в умовах воєнного стану залишаються недостатньо опрацьованими. Це зумовлює необхідність подальшого комплексного аналізу з урахуванням змін у правовому режимі функціонування органів публічної влади, зростання обсягу соціальних потреб та необхідності оперативного реагування на надзвичайні обставини, викликані війною.

Виклад основного матеріалу. Реалізація державної соціальної політики в умовах воєнного стану є одним із пріоритетних завдань органів публічної влади. Її результативність визначає не лише рівень забезпечення соціальних прав громадян, а й здатність держави зберігати соціальну стабільність, зміцнювати довіру до інститутів влади та підтримувати функціонування базових інститутів суспільства. У зв'язку з цим постає необхідність переосмислення підходів до адміністративно-правового забезпечення соціальної політики в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Воєнний стан суттєво змінює характер діяльності органів публічної влади, зокрема в частині реалізації соціальних функцій. Відповідно до статті 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року [1], органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в період дії воєнного стану мають забезпечувати безперерйну діяльність установ і організацій, що надають соціальні послуги. Це вимагає впровадження дієвих механізмів, які здатні гарантувати належний рівень соціального забезпечення в умовах обмежених ресурсів і високої динаміки безпекових змін.

Одним із першочергових напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення в цій сфері є спрощення процедур доступу до соціальних послуг і виплат. Воєнні дії часто призводять до втрати документів, змін місця проживання, обмежень мобільності. У таких умовах необхідне розширення можливостей для подання заяв через уповноважених осіб або в електронній формі. На нормативному рівні відповідні зміни вже частково впроваджено через постанови Кабінету Міністрів України, однак правове регулювання має бути уніфікованим та стабільним. Так, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 332 [2], передбачено спрощений порядок нарахування допомоги внутрішньо переміщеним особам, що є прикладом оперативного реагування. Поряд з цим законодавство щодо соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам потребує свого удосконалення.

Другий напрям удосконалення стосується підвищення ефективності взаємодії між різними органами публічної влади, які залучені до реалізації соціальної політики. Сьогодні розмежування повноважень між центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями не завжди є достатньо чітким. Це створює ризики дублювання функцій, несвоечасного реагування або ухвалення рішень, які суперечать один одному. Стаття 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року [3] надає таким адміністраціям повноваження щодо організації соціального захисту населення, однак у період дії воєнного стану потрібна чітка координація з військовими адміністраціями, створеними на відповідній території. Законодавче врегулювання цієї взаємодії залишається недостатнім, що вимагає внесення змін до базових актів, які регулюють функціонування органів публічної влади.

Третій напрям полягає у розширенні кола гарантованих державою соціальних послуг та адаптації їх до нових соціальних реалій.

Сучасна війна зумовила суттєве зростання кількості населення, яке потребує державного захисту. Через це, найважливішим завданням держави на сьогоднішній день є при будь-яких умовах допомагати забезпечити соціальний захист населення в період дії воєнного стану не зважаючи на значне обмеження бюджетного фінансування даної статті видатків [4, с. 83].

Зокрема, виникає необхідність у створенні механізмів оперативної допомоги особам, які втратили засоби до існування внаслідок воєнних дій, членам родин загиблих військовослужбовців, особам з інвалідністю, набутою внаслідок участі в бойових діях. Відповідно до статті 46 Конституції України [5], кожен громадянин має право на соціальний захист, включаючи право на забезпечення у разі втрати годувальника, старості, інвалідності та в інших випадках, передбачених законом. Завданням публічного адміністрування у сфері соціального захисту є забезпечення того,

щоби зазначені гарантії були не декларативними, а реалізовувалися шляхом чітко визначених процедур і ресурсного забезпечення.

На момент початку повномасштабної збройної агресії проти України система надання соціальних послуг на місцевому рівні характеризувалася відсутністю уніфікованих підходів до їх організації та реалізації. Така ситуація є наслідком процесів децентралізації, у межах яких відбулося істотне розширення повноважень територіальних громад у сфері соціального забезпечення. Згідно з положеннями чинного законодавства, зокрема Закону України «Про соціальні послуги», основна відповідальність за планування, організацію та забезпечення доступності соціальних послуг була покладена на органи місцевого самоврядування. Це, у свою чергу, призвело до формування різного рівня спроможності територіальних громад виконувати ці функції, що негативно позначилося на рівномірності та якості соціальної підтримки населення в умовах воєнного стану [6, с. 9].

Основним стратегічним завданням, яке стоїть зараз перед державою – це забезпечення нормальної роботи відповідних механізмів, що спираються на ефективну взаємодію органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Крім того потребує розробки принципово нової схеми побудови соціального захисту населення, зокрема, надання соціальної допомоги та виплат з обліком зустрічних зобов'язань громадян, пов'язаних з їхньою готовністю підвищувати свої доходи через зайнятість. Така система має бути спрямована на узгодження та гармонізацію інтересів і позицій спільнот громадян; інтеграцію соціальних спільнот, оптимізацію управлінської діяльності на основі демократичних цінностей та дотримання прав громадян [7].

Ефективність державної соціальної політики зазвичай оцінюється за такими ключовими критеріями, як рівень матеріального забезпечення населення, доступність і якість освіти та медичних послуг, загальний стан здоров'я громадян, рівень соціальної згуртованості та сталість відносин між основними соціальними групами. Особливе значення у досягненні цілей соціального розвитку належить стратегії соціальної політики, яка слугує узагальненим планом дій щодо подолання актуальних соціальних проблем відповідно до умов конкретного етапу розвитку держави.

У межах демократичного устрою, що передбачає наявність ідеологічного плюралізму та широкого спектра суб'єктів впливу, соціальна політика не може бути уніфікованою чи одновимірною. Ідеологічне розмаїття спричиняє появу численних концепцій і стратегічних підходів до розв'язання соціальних питань. Кожна із запропонованих стратегій зазвичай формується в межах певної системи ідей і відображає пріоритети тієї чи іншої програми суспільного розвитку, що, у свою чергу, впливає на характер, цілі й засоби реалізації соціальної політики [8].

Головним у соціальній політиці є обов'язок держави гарантувати законодавчо, соціально й економічно нормальні для даного історичного періоду умови, які забезпечують самостійне життя, свободу вибору життєвого шляху, сфери діяльності, відповідальність за свої дії, «плату» за рівень особистого добробуту і становища у суспільстві. Соціальна політика повинна будуватися на основі взаємної відповідальності та взаємних обов'язків держави й населення. В умовах нестабільного розвитку економіки вона має бути адекватною стану розвитку економіки, сприяти стабілізації виробництва та забезпечувати мінімально необхідні стандарти життєвого рівня населення [9, с. 77].

У Плані дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки під назвою «Стійкість, відновлення та відбудова» [10] визначено низку пріоритетних заходів, спрямованих на зміцнення гарантій соціальних прав в умовах післявоєнного відновлення держави. Зокрема, передбачається надання експертної допомоги органам державної влади з метою розроблення оновленої моделі соціальної політики, що враховує потреби найбільш соціально вразливих верств населення, у тому числі осіб, які постраждали внаслідок збройного конфлікту. Особлива увага приділяється формуванню ефективної системи соціального страхування, яка б відповідала як фінансовим можливостям держави, так і європейським стандартам, насамперед положенням Європейської соціальної хартії. Важливим напрямом також є подолання всіх форм дискримінації у сфері соціального захисту. Окремо передбачено заходи щодо підтримки впровадження Національної стратегії зі створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року, включно з моніторингом реалізації відповідних планів дій. Крім того, акцент зроблено на необхідності розробки комплексної політики подолання бідності та підвищення інституційної спроможності органів державної влади всіх рівнів щодо ефективного втілення вже наявної соціальної політики. Також планується надання методичної допомоги у сфері розроблення оновлених підходів до соціальної інтеграції осіб з інвалідністю та їх залучення до повноцінної участі в житті суспільства. Особливої уваги набуває

питання удосконалення державної політики зайнятості таких осіб шляхом створення умов для доступу до ринку праці відповідно до положень Європейської соціальної хартії.

Важливим чинником успішного втілення державної політики у сфері соціального захисту є належне нормативно-правове регулювання. Як слушно зауважує Чанишева Г., ефективність реалізації соціальної політики безпосередньо залежить від наявності чіткої та всеохопної законодавчої основи. З огляду на це, науковицею запропоновано розробити та ухвалити окремий Закон України «Про соціальну політику», який би закріпив уніфіковані правові засади функціонування цієї сфери. У такому законодавчому акті, на її думку, доцільно визначити ключові категорії, сформулювати основні цілі, завдання та функції соціальної політики, окреслити її предметну сферу, структуру, перелік суб'єктів та об'єктів, а також передбачити організаційно-правовий механізм її реалізації. Крім того, запропоновано здійснити кодифікацію трудового та соціального законодавства з метою усунення нормативних колізій і прогалин, а також запровадити систему державних соціальних стандартів, що забезпечували б гарантії гідного рівня життя кожної особи. Цей підхід сприятиме підвищенню ефективності публічного адміністрування в соціальній сфері та створенню передумов для сталого соціального розвитку [11].

Однією з ключових передумов результативного впровадження державної соціальної політики в умовах воєнного стану є впровадження постійного соціального моніторингу, що має базуватися на використанні сучасних технологічних рішень. Такий моніторинг передбачає регулярне збирання та аналіз інформації про стан соціальної сфери, яка перебуває у динамічному, часто критичному стані, внаслідок чого виникає необхідність у швидкому коригуванні підходів до соціального регулювання. Аналіз зазначених процесів має слугувати основою для формування рішень у сфері публічного адміністрування соціальної політики та забезпечення її адаптивності до реальних потреб суспільства [12; 13].

В умовах збройного конфлікту особливої актуальності набуває завдання зниження рівня соціальної нерівності, зменшення кількості осіб, які перебувають за межею бідності, а також посилення соціальної та економічної безпеки громадян працездатного віку. Ці цілі повинні бути пріоритетними при формуванні поточних і довгострокових програм соціальної підтримки.

Для забезпечення належного функціонування системи соціального захисту в умовах воєнного стану доцільним є розроблення гнучких соціальних програм, які здатні швидко адаптуватися до змін обстановки, враховувати специфіку потреб різних категорій громадян та забезпечувати їхню активну участь у реалізації політики. Необхідним також є створення ефективних механізмів реагування на надзвичайні ситуації, налагодження системи надання гуманітарної та медичної допомоги на всіх рівнях.

Особливу вагу має приділятися забезпеченню безпеки та захисту основоположних прав громадян, зокрема уразливих категорій населення, що мають підвищений ризик соціального виключення. У цьому контексті гарантування безпекових прав людини розглядається не лише як соціальна функція держави, а й як складова її конституційного обов'язку та запорука збереження суверенності, цілісності та перспективи сталого розвитку України в умовах воєнного часу й у післявоєнний період.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене слід зазначити, що адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики в умовах воєнного стану вимагає суттєвого вдосконалення з урахуванням особливостей надзвичайного режиму функціонування держави в умовах війни, посилення соціальних ризиків та потреб населення, а також необхідності оперативного й ефективного реагування органів публічної влади на виклики сучасності.

Умови воєнного стану суттєво ускладнюють фізичний доступ громадян до органів, що надають соціальні послуги. Втрата документів, переміщення осіб, перебої в роботі інфраструктури створюють бар'єри для реалізації соціальних прав. У зв'язку з цим першочергового значення набуває нормативне закріплення спрощених процедур звернення за соціальними виплатами та послугами, у тому числі:

- законодавче визнання можливості подання заяв через уповноважених представників (родичів, волонтерів, соціальних працівників);
- спрощення вимог до підтверджувальних документів – введення презумпції добросовісності в умовах форс-мажорних обставин;
- розширення цифрових сервісів (порталів, застосунків), доступних навіть у разі тимчасової відсутності в особи електронного підпису;

– забезпечення доступу до онлайн-звернень через мобільні пункти обслуговування в місцях масового розміщення внутрішньо переміщених осіб.

В умовах воєнного стану, коли до повноважень органів місцевої влади додаються функції, передані військовим адміністраціям, виникає об'єктивна потреба у формалізованій системі координації їхньої діяльності. З метою усунення зазначених недоліків пропонується: внести зміни до базових законів («Про місцеві державні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану»), передбачивши алгоритм взаємодії та обов'язкові механізми погодження дій між органами; створити єдині оперативні центри управління соціальною політикою на регіональному рівні з чіткою вертикаллю підпорядкування; запровадити щоквартальну звітність про виконання соціальних програм з боку усіх задіяних суб'єктів влади з оприлюдненням результатів для громадськості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
2. Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 р. № 332. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2022-%D0%BF#Text>.
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
4. Грень Т.Я. Особливості реалізації політики соціального захисту територій в умовах війни. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2022. № 6(72). С. 80–84.
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Розвиток соціальних послуг під час війни (дослід. підг. адвокаційними аналітиками БФ «Право на захист» як партнера Консорціуму Реагування (Ukraine Response Consortium) у межах проекту «Задоволення нагальних багатогалузевих гуманітарних потреб внутрішньо переміщених осіб та постраждалого від конфлікту населення в Україні». 2023. 33 с. URL: <https://r2p.org.ua/storage/documents/73c6d24b0db41d1b87296303a1250>.
7. Behlytsia, V., Antonova, L., Kozlova, L., Datsii, O. & Datsii, N. (2021). Systema kontseptsii komunikatsii derzhavnykh instytutsii i suspilstva yak osnova natsionalnoi bezpeky ta sotsialno-ekonomichnoi stabilnosti. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*, 3(38), 549–556.
8. Корнієнко М.В. Права людини в умовах воєнного стану: загальноправовий дискурс. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1-2. С. 27–31.
9. Ільчук Л.І. Світовий досвід моделей соціальної політики та їх можливість використання в Україні. 2015. URL: <http://ipzn.org.ua/svitovyyj-dosvid-modelejsotsialnoyi-polityky-ta-yih-mozhlyvist-vykorystannyav-ukrayini>.
10. План дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова». URL: <https://rm.coe.int/action-plan-ukraine-2023-2026-ukr/1680aa8282>.
11. Чанишева Г. Соціальна політика: поняття, цілі та правове забезпечення. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 11. С. 80–85.
12. Наливайко Л.Р., Вітвіцький С.С. Право на доступ до публічної інформації в контексті контролю громадян за діяльністю держави. *Право і суспільство*. 2014. № 5(2). С. 28–33.
13. Nalyvaiko, L.R. (2014). Transparency as a democratic standard of the government functioning. *Evropský Politický a Právní Diskurs*, 1(4), 51–62.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.47>

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРИТЯГНЕННЯ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Ментух Н.Ф.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та судочинства
юридичного факультету
Західноукраїнський національний університет
ORCID: 0000-0002-1016-7635*

Ментух Н.Ф. Зарубіжний досвід притягнення платників податків до відповідальності за порушення податкового законодавства.

У статті проаналізовано та узагальнено зарубіжний досвід притягнення платників податків до відповідальності за порушення податкового законодавства.

Обґрунтовано, що підходи розвинених країн до побудови правового регулювання відповідальності за порушення податкового законодавства відрізняються між собою. До початку ХХ ст. відповідальність за правопорушення у сфері оподаткування практично в усіх країнах встановлювалася переважно адміністративним, цивільним та фінансовим законодавством.

Відзначено, що правопорушення, пов'язані з податками, є одними з найдавніших видів протиправних діянь.

Авторкою розглянуто особливості зарубіжного досвіду щодо практики притягнення платників податків до відповідальності за порушення податкового законодавства на прикладі таких країн, як: Великобританія, Німеччина, Італія, Іспанія, Франція, США, Швеція.

Обґрунтовано, що ухилення від сплати податків є однією з найважливіших проблем, яку в тій чи іншій мірі доводиться вирішувати практично у всіх країнах незалежно від державного устрою та рівня економічного розвитку.

Аргументовано, що кожна з розглянутих зарубіжних держав встановлює власні правила щодо притягнення платників податків до відповідальності за порушення податкового законодавства.

Відзначено, що найбільш поширеними санкціями за порушення податкових норм виступають штрафи, а в окремих випадках і позбавлення волі. Також законодавством окремих зарубіжних країн передбачається застосування таких додаткових покарань, як опублікування вироку у певних виданнях, позбавлення повністю або частково цивільних прав на певний термін, а також позбавлення права на комерційну чи промислову діяльність, заборону участі в публічних торгах та ін.

Авторкою на основі аналізу теоретичних засад зроблено висновки та подано пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства.

Подальше вивчення та використання позитивного досвіду боротьби з податковими правопорушеннями у зарубіжних країнах, безперечно, сприятиме виявленню та вирішенню широкого кола проблем законодавчого та правозастосовного рівня, що виникають у цій сфері у нашій країні.

Ключові слова: відповідальність, податкові правопорушення, платники податків, податки, податкові органи, податкове законодавство, зарубіжний досвід.

Mentukh N.F. Foreign experience in holding taxpayers accountable for violating tax legislation.

The article analyzes and summarizes foreign experience in holding taxpayers accountable for violations of tax legislation.

It is substantiated that the approaches of developed countries to the construction of legal regulation of liability for violations of tax legislation differ from each other. Until the beginning of the 20th century, liability for offenses in the field of taxation in almost all countries was established mainly by administrative, civil and financial legislation.

It is noted that offenses related to taxes are one of the oldest types of illegal acts.

The author considers the features of foreign experience in the practice of holding taxpayers accountable for violations of tax legislation using the example of such countries as: Great Britain, Germany, Italy, Spain, France, the USA, Sweden.

It is substantiated that tax evasion is one of the most important problems that, to one degree or another, has to be solved in almost all countries, regardless of the state system and level of economic development.

It is argued that each of the considered foreign states establishes its own rules for holding taxpayers accountable for violating tax legislation.

It is noted that the most common sanctions for violating tax norms are fines, and in some cases, imprisonment. Also, the legislation of some foreign countries provides for the application of such additional penalties as publication of the verdict in certain publications, full or partial deprivation of civil rights for a certain period, as well as deprivation of the right to commercial or industrial activity, prohibition of participation in public auctions, etc.

Based on the analysis of theoretical foundations, the author draws conclusions and makes proposals for improving national legislation.

Further study and use of positive experience in combating tax offenses in foreign countries will undoubtedly contribute to the identification and resolution of a wide range of problems of the legislative and law enforcement level that arise in this area in our country.

Key words: liability, tax offenses, taxpayers, taxes, tax authorities, tax legislation, foreign experience.

Постановка проблеми. У всіх країнах світу однією із суттєвих проблем, незалежно від рівня економічного розвитку та державного устрою, є ухилення від сплати податків та інші податкові правопорушення і злочини.

Податкові злочини характеризуються великим розміром заподіяної фінансовій системі збитків і найчастіше поєднуються з іншими економічними злочинами. Крім того, способи ухилення від сплати податків постійно розвиваються і вдосконалюються, підлаштовуючись і пристосовуючись під умови економічних відносин, що видозмінюються.

Нерідко правопорушники ухиляються від виконання своїх податкових зобов'язань, що призводить до значних втрат бюджету та зниження рівня соціальних послуг. Крім того, недосконалість податкового законодавства та недоліки в його правозастосуванні ускладнюють процедури притягнення до відповідальності, а також створюють умови для податкових зловживань.

У зв'язку з цим вбачаємо за доцільне розглянути та вивчити досвід окремих зарубіжних країн щодо притягнення до відповідальності платників податків за порушення податкового законодавства з метою подальшого удосконалення чинного законодавства та імплементації кращих практик у даній сфері.

Мета дослідження: на основі аналізу теоретичних засад вивчити та узагальнити зарубіжний досвід притягнення платників податків до відповідальності за порушення податкового законодавства.

Стан опрацювання проблематики. Науково-теоретичну базу для написання даної статті склали праці вітчизняних та зарубіжних дослідників, як: А.Ю. Бабенко, К.О. Белоусова, І.А. Васильєва, М. Вілке, Р.Є. Волощук, А.В. Гринік, М. Кармаліта, Р. Кеттелер, А. Макферсон, О.А. Марущак, М. Морено, М.О. Небесна, О.Б. Пугаченко, М. Смакограй, Дж. Таунсенд, С. Федчук, Л.В. Фокша, Дж. Франсіско та ін.

Виклад основного матеріалу. Податкове законодавство є основою фінансової системи держави та важливим інструментом забезпечення її економічної стабільності. Відповідальність за порушення норм податкового законодавства є важливим механізмом забезпечення належного виконання обов'язків платників податків перед державою та суспільством.

Податки, як відзначають А.В. Гринік та Л.В. Фокша, «відіграють важливу роль у регулюванні економічних процесів, що підкреслює необхідність ефективної системи контролю та відповідальності за порушення податкового законодавства. Основною особливістю варто зазначити їх обов'язковий характер: вони стягуються державою у встановлених законом розмірах. Це забезпечує формування державного бюджету, який є основним інструментом фінансування державних програм і послуг. Проте, недотримання та порушення податкових обов'язків негативно впливає на фінансову систему країни» [1, с. 35].

У своїй роботі М. Смакограй слушно зазначає, що у сучасному світі серед основних завдань будь-якої держави мають бути: забезпечення економічного зростання, збільшення інвестиційного потенціалу, розбудова економіки, сприяння вирішенню багатьох соціальних проблем. Одним із важливих факторів їх вирішення є реалізація ефективної податкової політики – діяльність держави щодо встановлення, регулювання та організації збору податків. Серед її основних пріоритетів сьогодні – підвищення якості та ефективності податкового адміністрування; забезпечення справедливості та рівності податкової системи; адаптація податкового законодавства до норм і правил найкращого зарубіжного досвіду та міжнародних стандартів [2, с. 268].

Як відомо порушення податкового законодавства є дуже поширеним видом правопорушень. Саме тому завданням податкової політики і відповідно податкового регулювання в будь-якій державі є забезпечення правопорядку у сфері оподаткування, від якого залежить ефективність механізму відповідальності. Адже важливим механізмом забезпечення належного виконання обов'язків платників податків перед державою та суспільством є відповідальність за порушення норм податкового законодавства.

Одним із ключових механізмів забезпечення дотримання положень чинного законодавства, як зазначає О.А. Марущак, є юридична відповідальність, яка застосовується до осіб, що порушують нормативні приписи. Такий підхід є логічним і виправданим, адже навіть при існуванні суспільно визнаних стандартів поведінки завжди є ризик, що певні суб'єкти не дотримуватимуться встановлених норм [3, с. 217].

Слід зазначити, що підходи розвинених країн до побудови правового регулювання відповідальності за порушення податкового законодавства різняться між собою.

З цією метою вбачаємо за доцільне зупинитися на особливостях зарубіжного досвіду щодо практики притягнення платників податків до відповідальності за порушення податкового законодавства.

О.Б. Пугаченко зазначає, що «податкове законодавство багатьох західних країн відрізняється детальним доопрацюванням. При цьому податкове право займає особливе місце в загальній системі прав цих держав. Найважливішим аспектом податкового законодавства є те, що в ньому не діє принцип презумпції невинності і вага доказів при розгляді судових позовів за податковими справами завжди лежить на платниках податків. Обвинувачений (підозрюваний) при цьому не має права на відмову від дачі свідчень, які можуть бути використані проти нього в ході судового розгляду» [4, с. 171].

Види податкових правопорушень та провин у *Великобританії* поділяються на: проступки, пов'язані зі збором податків, та злочини, які пов'язані з шахрайством при оподаткуванні. Тобто, до діяння, що стосуються податкових злочинів і проступків, законодавство поділяє дані проступки на три групи. До першої групи належать провини, що порушують порядок збирання податків; до другої – злочини, пов'язані з шахрайством та підробками у сфері оподаткування; до третьої – митні правопорушення.

Відповідальність за вчинення податкових правопорушень, податкові злочини та проступки за англійським законодавством встановлюються різними законодавчими актами, але іноді може наступати відповідно до норм загального права.

Закон про порядок збору податків 1970 р. встановлює перелік правопорушень, за які настає відповідальність: неповідомлення про отримані доходи; направлення до фінансових органів недостовірної декларації; подання невірних повідомлень, заяв або податкової декларації у зв'язку з розглядом позову щодо сплати прибуткового податку або податку з приросту капіталу; надання посадовим особам фінансових органів неправильного рахунку у зв'язку з виконанням обов'язків зі сплати податку [5].

За вказані діяння особа підлягає покаранню у вигляді штрафу, якщо вони вчинені шляхом шахрайства або недбалості. Винний зобов'язаний сплатити різницю між сумою належного податку та сумою, що він сплатив. Якщо ці дії мали шахрайський характер, розмір додаткового платежу подвоюється.

Підлягають відповідальності також особи, які надають допомогу у наданні неправильних рахунків чи податкових декларацій. Аналогічно може бути покарана будь-яка компанія у разі неправильної сплати з корпорацій.

В свою чергу, М. Вілке та А. Макферсон зазначають, що після витоку «Панамських документів» ухилення від сплати податків отримало підвищену увагу у Великій Британії (та інших кра-

їнах). Визнання того, що банки та юридичні фірми сприяли ухиленню від сплати податків своїм клієнтам, передувало прийняттю Закону про кримінальні фінанси 2017 року (CFA). Виноска 1. Серед іншого, CFA запровадив корпоративні правопорушення, пов'язані з нездатністю запобігти сприянню ухиленню від сплати податків, які безпосередньо стосуються допомоги в ухиленні від сплати податків, що надається корпоративними органами, такими як банки [6, с. 148].

Відповідно до англійського законодавства податкові правопорушення можуть бути скоєні у вигляді дії чи бездіяльності. За загальним правилом, притягнути особу до відповідальності за скоєння правопорушення шляхом бездіяльності можна лише за умови, що така можливість прямо передбачається законом. На особу, притягнуту до відповідальності, можуть бути накладені додаткові заходи поряд зі сплатою відповідної суми податків.

Відповідальність за більшу частину податкових правопорушень у законодавстві *Німеччини* закріплено у галузевому законодавчому акті.

Так, у Федеративній Республіці Німеччина посилення відповідальності за правопорушення у сфері оподаткування відбулося після початку переходу на так звану «військову економіку» (1915 рік), в результаті чого розширено коло правопорушень, пов'язаних із ухиленням від оподаткування, за які передбачено кримінальну відповідальність. До означеного часу відповідальність платників податків унормовувалася за класичною на той час схемою. Тобто за правопорушення у сфері оподаткування передбачалася цивільна, адміністративна та кримінальна відповідальність [7, с. 121-123].

Слід відзначити, що німецький законодавець розмежовує податкові правопорушення на податкові злочини та податкові адміністративні правопорушення. Це надає можливість суворо диференціювати покарання, виходячи із ступеня суспільної небезпеки, особи, обставин, що пом'якшують та обтяжують відповідальність.

До перших відносяться діяння, за які загрожує кримінальне покарання у вигляді позбавлення волі чи штрафу, до других – порушення закону, які караються адміністративними штрафами.

У ФРН податковим правопорушенням є порушення норм податкового законодавства Німеччини. До основних видів податкових правопорушень німецьке законодавство відносить: ухилення від сплати податків; порушення митних правил; підробка знаків сплати мита; приховування особи, яка вчинила одне з вищезгаданих злочинів.

Таким чином, особливістю німецького законодавства, як зазначає К.О. Белоусова, є те, що для визначення типу відповідальності використовується вид вини. Мається на увазі той факт, що навіть коли фінансові наслідки для бюджету були невеликі, однак діяння було умисним – застосовується кримінальна відповідальність. А порушення зі значними наслідками для бюджету, але вчинене з необережності, буде кваліфіковано як адміністративне [8, с. 632].

Особливістю протидії податковим злочинам та проступкам в *Італії* є те, що відповідальність за них встановлюється спеціальними нормативно-правовими актами, які не включені до кримінального кодексу. Вони, як правило, носять комплексний характер і містять норми, закріплені у різних галузях права.

Італійське законодавство до податкових правопорушень відносить: ухилення від сплати податків, подача завідомо неправдивої декларації, подання податкової декларації через використання інших шахрайських способів, самовільне готування та розповсюдження бланків для податкових документів, підробка податкових документів, подання у податкових документах неправдивих відомостей, митні правопорушення тощо [9].

Основні положення щодо кримінальної відповідальності за ухилення від сплати податків і зборів в Італії містяться в окремих нормативно-правових актах.

В *Іспанії* питання притягнення до відповідальності платників податків регулюється на підставі Королівського указу «Про загальну процедуру застосування податкових штрафів» («Королівський указ про встановлення загального положення про режим податкових санкцій») № 2063 від 15 жовтня 2004 року [10].

У своїй роботі М. Кармаліта та С. Федчук зазначають, що «законодавством введено трирівневу класифікацію податкових правопорушень: незначні, небезпечні та дуже небезпечні, що було спрямовано на розмежування поняття небезпечного порушення, як джерела економічного збитку для державної казни, за вчинення якого передбачено штраф у відсотках, та простого порушення, як такого, що не спричиняє економічного збитку та карається фіксованим штрафом» [11, с. 101].

В Іспанії, як відзначають М. Морено і Дж. Франсіско, «враховуючи особливості судової практики притягнення платників податків до юридичної відповідальності формуються відповідні доктрини. Так, однією із таких доктрин є доктрина «легкості доказування» (*doctrina «de la facilidad de prueba»*), яка стосується тягаря доказування в інтересах податкової справедливості при застосуванні принципу добросовісності. Проте слід зазначити, що дана доктрина, незважаючи на сформований обов'язок доказування заявника відповідного права, робить виключення щодо збирання доказів з урахуванням можливостей. Тобто мова йде про співрозмірність можливостей по збиранню доказів уповноваженим органом та особою» [12, с. 231].

У Франції відповідальність за податкові злочини регулюється Загальним кодексом про податки у редакції Декрету № 90-798 від 10 вересня 1990 р., а саме главою II «Покарання», що складається з п'яти частин, що встановлюють відповідальність:

- частина перша – за правопорушення, пов'язані з усіма видами податків;
- частина друга – за правопорушення, пов'язані з прямими податками;
- частина третя – за правопорушення, пов'язані з податком з обігу;
- частина четверта – за правопорушення, пов'язані з реєстраційними податками;
- частина п'ята – за правопорушення, пов'язані з реєстраційними та гербовими податками

[13].

Як основна форма податкових правопорушень виступає несплата податку, яка також може бути виражена в ненаданні декларацій, обмані, приховуванні оподаткованої суми, організації несплати сум податку.

На сьогодні Франція здійснює посилену боротьбу з податковими правопорушеннями, за результатами яких винесено відповідні вироки та накладено штрафні санкції, які є одним із джерел податкових надходжень до бюджету.

У загальній картині злочинів США податкова злочинність займає значне місце.

За порушення податкового законодавства у США передбачається цивільно-правова, адміністративно-правова та кримінальна відповідальність, а вибір між ними регулюється досить складними правилами та процедурними установленнями.

Більшість злочинів, передбачених податковим законодавством, є спробою різними способами ухилитися від сплати податку. З цього приводу у США приділяється велика увага штрафним санкцій, зокрема, наявність комбінованого штрафу за несплату податків.

Законодавство США до категорії податкових злочинів відносить і незаконні дії посадових осіб податкових органів.

Податкові правопорушення є підставою для виникнення деліктних податкових правовідносин (податкових спорів), які виникають щоразу у випадку порушення норм податкового права.

Американським правом, як зазначає І.А. Васильєва, «передбачено дві процедури вирішення податкових спорів – адміністративна та судова, причому зміст цих процедур відрізняється від аналогічних процедур вирішення податкових спорів в Україні» [14, с. 190].

Враховуючи особливості законодавства, у якому встановлено відповідальність платника податків, на прокурора, як уповноваженого представника у даних справах покладається обов'язок доведення його вини. Відтак Конгрес США вніс зміни щодо необхідності доведення лише умислу, як форми вини платника податків – правопорушника [15].

Податкові злочини у США вважаються одним із найбільш небезпечних економічних злочинів.

У Швеції у випадку несплати або сплати занижених податків законодавством карається накладенням штрафу в розмірі, кратній сумі, що прихована від оподаткування, та кваліфікується фіскальною службою як адміністративне правопорушення, термін давності за яким становить чотири роки [16, с. 964].

Тобто, під час притягнення до відповідальності за порушення податкового законодавства у більшості держав, як зазначають А.Ю. Бабенко та М.О. Небесна, «враховується наявність вини платника податків у скоєнні відповідних правопорушень. В окремих державах, зокрема в Бразилії, Ізраїлі, Канаді, Колумбії, Саудівській Аравії, Словаччині, Румунії, Чехії, Швеції, Японії, вина платника податків може не враховуватися. У Канаді незалежно від вини платника податків під час здійснення повторного порушення протягом трьох років особа зобов'язана сплатити штраф у розмірі 10% від суми незадекларованого податку» [17, с. 37].

Таким чином, ухилення від сплати податків є однією з найважливіших проблем, яку тією чи іншою мірою доводиться вирішувати практично у всіх країнах незалежно від державного устрою

та рівня економічного розвитку. Способи ухилення від сплати податків щороку «вдосконалюються» та трансформуються. Саме тому виявлення та припинення податкових злочинів та правопорушень є одним із найважливіших елементів правоохоронної діяльності будь-якої держави у сфері економічних податкових правовідносин.

Висновки. Отже, слід резюмувати, що правопорушення, пов'язані з податками, є одними з найдавніших видів протиправних діянь, і, відповідно, інститут відповідальності за такі правопорушення налічує багато століть свого розвитку.

Кожна з розглянутих зарубіжних держав встановлює власні правила щодо притягнення платників податків до відповідальності за порушення податкового законодавства.

Найбільш поширеними санкціями за порушення податкових норм виступають штрафи, а в окремих випадках і позбавлення волі. Крім того, законодавством окремих зарубіжних країн передбачається застосування таких додаткових покарань, як опублікування вироку у певних виданнях, позбавлення повністю або частково цивільних прав на певний термін, а також позбавлення права на комерційну чи промислову діяльність, заборону участі в публічних торгах та ін.

З метою профілактики податкових правопорушень недостатньо довести до платників податків удосконалений нормативно-правовий акт, важливо забезпечити його однакове розуміння та застосування всіма суб'єктами права. Це можна забезпечити завдяки інформаційній діяльності держави у вигляді консультативної роботи з боку державних структур. У зарубіжних країнах істотна частка інформування та консультування платників податків здійснюється через телекомунікаційні канали зв'язку. В окремих зарубіжних країнах широко використовуються можливості мережі Інтернет для проведення рекламних та навчальних акцій, консультація з питань оподаткування, розсилки повідомлень та попереджень, що дає вражаючі результати щодо швидкості обміну інформацією, економічності та зручності для обох сторін податкових правовідносин. Такого роду дії сприятимуть зниженню податкової злочинності та покращенню дисципліни платників податків, а також розвитку та вдосконаленню податкової культури загалом.

Вивчаючи правозастосовну практику зарубіжних країн у сфері відповідальності за порушення податкового законодавства, потрібно виділити лише ті ключові питання, які дадуть змогу зробити національне законодавство досконалішим та ефективнішим.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гринік А.В., Фокша Л.В. Відповідальність за порушення податкового законодавства. *Universum*. 2024. № 14. С. 34–39. URL: <https://archive.liga.science/index.php/universum/article/view/1356/1364> (дата звернення: 02.07.2025).
2. Smakohrai M. Application of financial liability for tax offenses: foreign experience and Ukrainian realities. *Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*. 2021. Special Issue № 1. P. 268–273. URL: <https://er.dduvs.edu.ua/bitstream/123456789/15631/1/50.pdf> (дата звернення: 02.07.2025).
3. Марущак О.А. Відповідальність платників податків за порушення податкового законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 1. С. 217–221. URL: http://lsej.org.ua/1_2025/49.pdf (дата звернення: 02.07.2025).
4. Пугаченко О.Б. Діяльність податкових органів у зарубіжних країнах. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2012. Випуск 22(2). С. 169–176. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npkntu_e_2012_22%282%29__30 (дата звернення: 02.07.2025).
5. Taxes Management Act 1970. PGA, L., 1970. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1970/9/contents> (дата звернення: 02.07.2025).
6. Wilke M., MacPherson A. Liability of Banks for Aiding Tax Evasion: A Comparative Analysis of German and UK Law. *European Journal of Risk Regulation*. Volume 10. Issue 1: Symposium on Regulating the Risk of Disruptive Technology. March 2019, pp. 148–163.
7. Ketteler R. Die Denunziation tei Yteurbeholden in Deutschland. Koln. 1969, p. 240.
8. Белоусова К.О. Досвід окремих зарубіжних країн щодо правового регулювання вини у податкових правопорушеннях. *Право і суспільство*. 2024. № 2. С. 630–636.
9. Decreto legislativo 10 marzo 2000. n. 74. URL: <http://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2014/04/15/legge-sui-reati-tributari> (дата звернення: 02.07.2025).

10. Real Decreto 2063/2004, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general del régimen sancionador tributario. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-18398> (дата звернення: 02.07.2025).
11. Кармаліта М., Федчук С. Правове регулювання відповідальності платників податків за порушення податкового законодавства в Іспанії. Міжнародний податковий конгрес. Збірник матеріалів. 26 листопада 2021р. С. 99-104. URL: https://www.academia.edu/92069853/АКТУАЛЬНІ_ПРОБЛЕМИ_ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ_ТА_ГЛОБАЛІЗАЦІЇ_В_ОПОДАТКУВАННІ_У_РОЗРІЗІ_СУЧАСНОЇ_ПРАКТИКИ_ЗАПРОВАДЖЕННЯ_БЛОКЧЕЙН_ТЕХНОЛОГІЙ (дата звернення: 02.07.2025).
12. Moreno M., Francisco J. Aspectos actualmente controvertidos sobre la prueba en los procedimientos tributarios en España. Currently controversial aspects of evidence in tax procedure in Spain. *Revista Boliviana de Derecho*. 2017. № 24, pp. 226–261.
13. Décret n°90-798 du 10 septembre 1990 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT0000000717059/> (дата звернення: 02.07.2025).
14. Васильєва І.А. Деліктні податкові правовідносини у США та система їх регуляторів. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2020. № 3(69). Том 2. С. 180–190.
15. Townsend J. Federal Tax Crimes. John Townsend. Houston: Townsend & Jones. L.L.P. 2002. 493 p.
16. Волощук Р.Є. Зарубіжний досвід управління податковим боргом та його адаптація в Україні. *Економіка і суспільство*. 2017. № 9. С. 961–967.
17. Бабенко А.Ю., Небесна М.О. Правове регулювання відповідальності за порушення митного законодавства у зарубіжних країнах. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2021. № 53. С. 34–39.

УДК: 351.862:351.74

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.48>

РОЛЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Насонов М.І.,
*кандидат економічних наук,
докторант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму
ORCID: 0009-0009-7044-837
e-mail: Maksimnasonov13@gmail.com*

Насонов М.І. Роль органів державної влади у системі забезпечення національної безпеки України.

В умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації та глобальних геополітичних трансформацій проблема забезпечення національної безпеки України набула безпрецедентної гостроти. Складність сучасних викликів і загроз, які мають гібридний характер і охоплюють військову, економічну, інформаційну, енергетичну та інші сфери, вимагає від держави максимальної консолідації зусиль та ефективної координації всіх елементів системи державного управління. Роль органів державної влади як ключових суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки є визначальною. Тож аналіз їх функціонального призначення, механізмів взаємодії та ефективності діяльності є практичною необхідністю для подальшого зміцнення обороноздатності та стійкості нашої держави.

У статті комплексно досліджується роль та функції органів державної влади в системі забезпечення національної безпеки України. Проаналізовано нормативно-правову базу, яка регулює сферу національної безпеки. Детально розглянуто центральну координуючу роль Президента України та Ради національної безпеки і оборони України; визначено повноваження Верховної Ради у частині законодавчого забезпечення, затвердження оборонного бюджету та здійснення демократичного цивільного контролю; систематизовано функції Кабінету Міністрів та ключових органів виконавчої влади, які складають сектор безпеки і оборони, як головних виконавців державної політики; висвітлено роль судової влади у забезпеченні верховенства права в даній сфері.

Особливу увагу приділено викликам, які постали перед системою органів державної влади в умовах воєнного стану, зокрема проблемам міжвідомчої координації, корупційним ризикам, потребам у посиленні кіберзахисту та інформаційної безпеки.

Обґрунтовано, що попри стійкість та адаптивність, система забезпечення національної безпеки України потребує подальшого системного реформування на засадах стандартів НАТО, цифрової трансформації, посилення інституційної спроможності та розвитку загальнонаціональної стійкості до гібридних загроз.

Ключові слова: національна безпека, органи державної влади, сектор безпеки і оборони, Рада національної безпеки і оборони України, воєнний стан, демократичний цивільний контроль, гібридні загрози, євроатлантична інтеграція.

Nasonov M.I. The role of state authorities in the system of ensuring national security of Ukraine.

In the context of full-scale armed aggression by the Russian Federation and global geopolitical transformations, the problem of ensuring Ukraine's national security has acquired unprecedented urgency. The complexity of modern challenges and threats, which are hybrid in nature and cover the military, economic, information, energy and other spheres, requires the state to maximize the consolidation of efforts and effective coordination of all elements of the state administration system. The role of state authorities as key actors in the formation and implementation of state policy in the field of national

security is decisive. Therefore, the analysis of their functional purpose, mechanisms of interaction and effectiveness of activities is a practical necessity for further strengthening the defense capability and stability of our state.

The article comprehensively examines the role and functions of state authorities in the system of ensuring national security of Ukraine. The regulatory and legal framework regulating the sphere of national security is analyzed. The central coordinating role of the President of Ukraine and the National Security and Defense Council of Ukraine is examined in detail; the powers of the Verkhovna Rada in terms of legislative support, approval of the defense budget and the exercise of democratic civilian control are determined; the functions of the Cabinet of Ministers and key executive bodies that make up the security and defense sector as the main executors of state policy are systematized; the role of the judiciary in ensuring the rule of law in this area is highlighted.

Particular attention is paid to the challenges faced by the system of state authorities under martial law, in particular, problems of interdepartmental coordination, corruption risks, the need to strengthen cyber defense and information security.

It is substantiated that, despite its stability and adaptability, the system of ensuring Ukraine's national security requires further systemic reform based on NATO standards, digital transformation, strengthening institutional capacity, and developing national resilience to hybrid threats.

Key words: national security, state authorities, security and defense sector, National Security and Defense Council of Ukraine, martial law, democratic civilian control, hybrid threats, Euro-Atlantic integration.

Постановка проблеми. Система забезпечення національної безпеки України є складною ієрархічною структурою, що включає органи законодавчої, виконавчої та судової влади, а також спеціалізовані державні органи сектору безпеки і оборони. Ефективність функціонування цієї системи залежить від чіткого розмежування повноважень, налагодженої вертикальної та горизонтальної комунікації, а також здатності швидко адаптуватися до динамічних змін безпекового середовища.

Незважаючи на значний досвід, здобутий з 2014 року, і особливо після 24 лютого 2022 року, залишається ряд питань щодо оптимізації взаємодії між різними гілками влади, посилення парламентського контролю та подолання корупційних ризиків.

Мета дослідження: здійснити комплексний аналіз ролі та місця органів державної влади у системі забезпечення національної безпеки України, визначити ключові виклики та запропонувати напрями вдосконалення їхньої діяльності в сучасних умовах.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика ролі органів державної влади у системі забезпечення національної безпеки України є об'єктом постійної наукової уваги вітчизняних та зарубіжних вчених, особливо в умовах зростання зовнішніх та внутрішніх загроз.

Сутність національної безпеки, її складові та засади функціонування системи національної безпеки досліджували такі науковці, як О.В. Литвин, В.П. Горбулін, В.М. Белов, О.В. Кучабський. У свою чергу, В.А. Ліпкана, у своїх працях розкриває концептуальну модель системи національної безпеки України, в якій центральне місце посідають саме органи державної влади.

Водночас, варто зазначити, що попри значну кількість публікацій, у науковій літературі недостатньо висвітлені аспекти щодо ефективності діяльності окремих органів державної влади в умовах воєнного стану, а також питання інституційної взаємодії на міжвідомчому рівні.

Зазначимо, що недостатньо опрацьованими залишаються й механізми оцінки ефективності прийняття рішень у сфері безпеки та особливості впливу демократичного контролю на функціонування силових структур.

Виклад основного матеріалу. Основоположні принципи та механізм функціонування системи національної безпеки закріплені у цілому ряді нормативно-правових актів. Ядром цієї системи безумовно є Конституція України, яка визначає основи державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності, а також встановлює повноваження вищих органів державної влади у сфері оборони та безпеки [1]. А от ключовим документом, який комплексно регулює досліджувану сферу, є Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року. У даному нормативно-правовому акті передбачена імплементація низки стандартів НАТО, а національну безпеку визначено, як «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та

потенційних загроз» [2, ст. 1]. Акцентуємо також увагу на тому, що у Законі «Про національну безпеку України» 2018 р. у порівнянні з Законом «Про основи національної безпеки України» 2003 р. значно розширено розуміння безпеки, тому як до її компонентів віднесено не лише оборону, а й державну, економічну, інформаційну, екологічну та кібернетичну безпеки.

Відповідно до ч. 2 ст. 12 Закону, систему забезпечення національної безпеки складають, сектор безпеки і оборони України та інші державні органи й органи місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження у сферах національної безпеки.

У свою чергу, суб'єктами, які безпосередньо забезпечують національну безпеку, є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Служба безпеки України, розвідувальні органи, правоохоронні органи та суди [2].

Стратегічне планування у даній сфері здійснюється на основі Стратегії національної безпеки України, яка затверджується указом Президента і є документом довгострокового планування. На її основі розробляються галузеві стратегії, а саме: Воєнна доктрина, Стратегія кібербезпеки, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту тощо [3]. Це створює певну ієрархію документів, покликаних забезпечити єдність державної політики у даній сфері.

Доволі важливу роль в процесі забезпечення національної безпеки України відіграють органи державної влади. Тож, ефективність усієї системи залежить від чіткого виконання кожним органом своїх функцій та їхньої злагодженої взаємодії, а саме:

1) Президент України та Рада національної безпеки і оборони України.

У відповідності до ст. 106 Основного Закону нашої держави та Закону України «Про національну безпеку України» Президент України відіграє центральну роль у сфері безпеки і оборони держави. Він є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, очолює РНБОУ, приймає рішення про введення воєнного чи надзвичайного стану, здійснює загальне керівництво у сферах зовнішньої політики, оборони та безпеки.

Рада національної безпеки і оборони України у свою чергу, є координаційним органом при Президенті України з питань національної безпеки і оборони. Відповідно до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», її ключовими функціями є [4]:

– внесення пропозицій Президенту щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки;

– координація та контроль діяльності органів виконавчої влади;

– розробка проектів стратегічних документів;

– прийняття рішень про застосування санкцій.

Зазначимо, що в умовах воєнного стану роль РНБОУ значно посилилася. Її рішення, що вводяться в дію указами Президента, стали одним із головних інструментів оперативного реагування на загрози, зокрема у сферах протидії дезінформації, економічної безпеки та блокування активів держави-агресора та її пособників;

2) Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади, який відіграє ключову роль у формуванні правового поля національної безпеки. У відповідності до Конституції України, до повноважень ВРУ можна віднести [1, ст. 85]:

– законодавчу функцію: ухвалення законів з питань оборони, правового режиму воєнного стану, діяльності сектору безпеки і оборони, ратифікація міжнародних договорів;

– бюджетну функцію: затвердження Державного бюджету України, зокрема видатків на оборону, які є матеріальною основою обороноздатності держави;

– функцію парламентського контролю: нагляд за діяльністю органів виконавчої влади, зокрема Міністерства оборони та інших силових структур.

Як бачимо, це важливий елемент демократичного цивільного контролю, який реалізується через профільні комітети (зокрема, Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки), тимчасові слідчі комісії та звіти урядовців.

В умовах війни Верховна Рада продемонструвала здатність до швидкого ухвалення критично важливих законів, що стосуються мобілізації, соціального захисту військовослужбовців, посилення відповідальності за державну зраду та колабораціонізм. Водночас викликом залишається посилення ефективності парламентського контролю за використанням оборонних бюджетів та діяльністю правоохоронних органів [5, с. 50];

3) Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує безпосередню реалізацію державної політики у сфері національної безпеки. Основними функціями КМУ є [1, ст. 116]: – забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України; – вжиття заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки; – керівництво діяльністю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Ключову роль у секторі безпеки і оборони відіграють такі центральні органи виконавчої влади, як:

– Міністерство оборони України – забезпечує формування державної політики у сфері оборони, здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво Збройними Силами України. Після реформи 2020 року було запроваджено посаду цивільного міністра оборони, що є важливим кроком до стандартів НАТО [6];

– Міністерство внутрішніх справ України – координує діяльність Національної поліції, Національної гвардії, Державної прикордонної служби та Державної служби з надзвичайних ситуацій. Ці структури забезпечують громадську безпеку, охорону кордону та цивільний захист населення;

– Служба безпеки України – державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, що забезпечує державну безпеку. Ключовими завданнями СБУ є – контррозвідувальна діяльність, боротьба з тероризмом, захист національної державності та кібербезпека [7];

– розвідувальні органи (Головне управління розвідки МОУ, Служба зовнішньої розвідки) забезпечують керівництво держави інформацією про зовнішні загрози;

– Міністерство закордонних справ України – реалізує зовнішньополітичний курс держави, що є інструментом захисту національних інтересів на міжнародній арені;

– інші міністерства – відіграють доволі важливу роль у забезпеченні економічної, енергетичної та кібернетичної складових національної безпеки.

4) Судова влада та правоохоронні органи.

Роль судової влади у системі національної безпеки полягає у забезпеченні верховенства права та здійсненні правосуддя. Суди розглядають справи, пов'язані з державною зрадою, шпигунством, тероризмом, воєнними злочинами. Діяльність Конституційного Суду України є важливою для перевірки відповідності законів у сфері безпеки та оборони Основному Закону.

Правоохоронні органи, наприклад органи прокуратури, Державне бюро розслідувань, здійснюють нагляд за додержанням законів у діяльності сектору безпеки і оборони та розслідують злочини, вчинені військовослужбовцями та представниками спецслужб. Ефективна робота правоохоронних органів держави, і антикорупційних у тому числі, є запобіжником зловживань та порушень прав людини та законів нашої держави.

Розглянувши основоположні функції та основи взаємодії державних органів влади у системі забезпечення національної безпеки України, хочемо безпосередньо перейти до проблематики, яка виникає у даному аспекті та окреслити напрями реформування системи забезпечення національної безпеки України.

Повномасштабна агресія стала потужним стрес-тестом не лише для кожного громадянина нашої держави, але й для всієї системи державного управління України, виявивши як її сильні сторони (стійкість, адаптивність), так і низку системних прогалин та викликів. Так, до основних викликів можемо віднести: а) прогалини у координації та взаємодії державних органів влади. Незважаючи на провідну роль РНБОУ, доволі часто виникають проблеми з горизонтальною та вертикальною координацією між різними відомствами, особливо у кризових ситуаціях. Це стосується обміну інформацією, спільного планування операцій та ресурсного забезпечення зокрема; б) прогалини у сфері демократичного цивільного контролю. Зрозуміло, що в умовах воєнного стану посилюється роль військових, правоохоронних та спеціальних органів. Така створює ризик послаблення парламентського та громадського контролю, що є фундаментальним принципом демократичного врядування [5, с. 51]; в) корупційні ризики. Сфера оборони та безпеки традиційно є зоною підвищених корупційних ризиків через великі обсяги фінансування та високий рівень секретності. Боротьба з корупцією в оборонних закупівлях залишається пріоритетом для правоохоронних органів; г) проблеми у сфері інформаційної та кібербезпеки. Протидія ворожій дезінформації, захист критичної інфраструктури від кібератак та забезпечення інформаційної гігієни суспільства є постійними викликами, що потребують комплексних та дієвих рішень; г) дефіцит людського ресурсу. Проблема комплектування, підготовки, мотивації та соціального захисту кадрів для сектору безпеки і оборони, а також подальшої реінтеграції ветеранів, є одним із найважливіших стратегічних завдань [8, с. 117].

Враховуючи окреслені виклики та прогалини, які постали перед нашою державою в процесі війни, можемо визначити наступні напрями вдосконалення системи забезпечення національної безпеки України. По-перше, має бути подальша гармонізація законодавства України зі стандартами НАТО. Це стосується не лише військової складової, але й реформування ряду правоохоронних органів держави, зокрема СБУ (перетворення її з правоохоронного органу на контррозвідувальну спецслужбу), посилення прозорості оборонних закупівель та зміцнення механізмів демократичного контролю.

По-друге, необхідна подальша цифровізація та впровадження технічних інновацій. Так, саме впровадження сучасних систем управління військами (C4ISR), розвиток оборонних технологій (БПЛА, РЕБ), а також цифровізація процесів у сфері військового обліку та логістики зокрема, є на нашу думку ключем для досягнення технологічної переваги у військовому протистоянні [9, с. 107].

По-третє, посилення інституційної спроможності РНБОУ є необхідним. Вважаємо, що апарат РНБОУ потребує подальшого кадрового та аналітичного посилення для ефективного стратегічного планування та координації не лише в умовах війни, а й у мирний час.

По-четверте, необхідним вбачається подальший розвиток стійкості українського суспільства, тому як, національна безпека – це відповідальність не лише держави, а й усього суспільства. Тож, необхідно розвивати програми з підвищення медіа грамотності, підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях та формування загальнонаціональної стійкості до гібридних загроз.

По-п'яте, дієвий комплексний механізм допомоги ветеранам. Вважаємо, що державі необхідно запровадити комплексну політику щодо ветеранів, а саме: розробка та імплементація дієвої системи переходу від військової кар'єри до цивільного життя, має включати медичну, психологічну та соціальну реабілітацію, що й буде інвестицією у майбутню безпеку нашої країни.

Висновки. Враховуючи вище викладене, можемо зазначити, що система забезпечення національної безпеки України є складним механізмом, в якому органи державної влади виконують взаємопов'язані функції. Президент України та РНБОУ відіграють центральну координуючу роль, визначаючи стратегічний курс держави. Верховна Рада забезпечує законодавчу базу та здійснює парламентський контроль, що є запорукою демократичності системи. Кабінет Міністрів та центральні органи виконавчої влади, особливо сектор безпеки і оборони, є головними виконавцями державної політики. Судова влада гарантує верховенство права у цій важливій сфері.

Повномасштабна війна довела життєздатність української державної системи, її здатність до мобілізації сил та активному опору зовнішній агресії. Водночас, війна загострила наявні проблеми, пов'язані з координацією, корупційними ризиками та необхідністю поглиблення демократичного цивільного контролю.

Подальше зміцнення національної безпеки України вимагає системних зусиль, спрямованих на: вдосконалення законодавства та його гармонізацію зі стандартами ЄС і НАТО; підвищення ефективності міжвідомчої взаємодії; впровадження інноваційних технологій в оборонну сферу; посилення стійкості суспільства до гібридних загроз; забезпечення належного соціального захисту захисників України.

Тож, вирішення цих завдань є запорукою не лише перемоги у війні, а й побудови сильної, стійкої та демократичної держави, здатної захистити свої національні інтереси в довгостроковій перспективі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.
4. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>.

5. Христинченко Н.П., Ковалів М. В. Демократичний цивільний контроль сектору безпеки і оборони: поняття, зміст, форми реалізації в реаліях сьогодення. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 8. С. 45–53.
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо військових посад, військових звань вищого офіцерського складу: Закон України від 04.06.2020 р. № 680-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/680-20#Text>.
7. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>.
8. Смолянчук В.Ф. Державна політика у сфері соціального захисту ветеранів війни: стратегічні напрями та механізми реалізації. *Ефективність державного управління*. 2024. № 1/2 (78). С. 112–121.
9. Горбулін В.П., Власюк О.С. Національна безпека України: еволюція, сучасні виклики та стратегічні пріоритети. Київ: НІСД, 2021. 450 с.

УДК: 351.86:338.24:34.05(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.49>

ФУНКЦІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ: ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ РЕГУЛЮВАННЯ ОБОРОННОЇ СФЕРИ

Насонов М.І.

*кандидат економічних наук, докторант
кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму
ORCID: 0009-0009-7044-837
e-mail: Maksimnasonov13@gmail.com*

Завидняк І.О.

*кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри кримінального права,
процесу та криміналістики
Академії праці, соціальних відносин і туризму
ORCID: 0000-0003-1816-7426
e-mail: zavydnyakira@gmail.com*

Насонов М.І., Завидняк І.О. Функція забезпечення економічної безпеки держави: державно-правовий аспект регулювання оборонної сфери.

В умовах сучасних геополітичних викликів, глобальної нестабільності та прямої збройної агресії проти України питання забезпечення національної безпеки набуває першочергового значення. Невід'ємною та фундаментальною складовою національної безпеки є безпека економічна. Вона створює матеріальну основу для функціонування всіх державних інститутів, захисту суверенітету, територіальної цілісності та життєво важливих інтересів суспільства. Саме економічними умовами, стабільністю національної економіки та її здатністю мобілізуватися для відсічі загрозам забезпечується реальна безпека держави.

Тож у статті проаналізовано функцію забезпечення економічної безпеки держави через призму правового регулювання економічних відносин, зокрема в оборонно-промисловому комплексі. Досліджено проблематику, яка виникає між декларативними принципами ринкової економіки та реальним, жорстким державно-правовим адмініструванням у сферах, пов'язаних з національною безпекою.

На основі аналізу закордонного досвіду таких країн, як Америка, Велика Британія, Франція розкрито ключові механізми державного впливу, а саме: систему державних оборонних замовлень, бюджетне фінансування, цінове стимулювання та законодавство. Висвітлено роль органів державної влади, як інструменту для підтримки виробничих потужностей, стимулювання конкуренції та підвищення якості продукції військового призначення.

Особливу увагу приділено бюджетному процесу як найважливішому важелю контролю та фінансування «безпекових програм», включно з практикою «чорних бюджетів» для фінансування спеціальних (таємних) операцій. Також проаналізовано відповідні норми українського законодавства, зокрема Закон України «Про національну безпеку України», Закон України «Про оборонні закупівлі» та Бюджетний кодекс України.

Обґрунтовано, що ефективна економічна безпека досягається не шляхом вільної гри ринкових сил, а завдяки цілеспрямованому, хоча й доволі ресурсно-витратному державному управлінню, що є особливо актуальним для України в умовах повномасштабної збройної агресії.

Ключові слова: економічна безпека, національна безпека, оборонно-промисловий комплекс (ОПК), державне оборонне замовлення, оборонні закупівлі, бюджетне фінансування, правове регулювання, військова економіка.

Nasonov M.I., Zavydniak I.O. The function of ensuring the economic security of the state: the state-legal aspect of regulating the defense sector.

In the context of modern geopolitical challenges, global instability and direct armed aggression against Ukraine, the issue of ensuring national security is of paramount importance. An integral and fundamental component of national security is economic security. It creates a material basis for the functioning of all state institutions, the protection of sovereignty, territorial integrity and vital interests of society. It is the economic conditions, the stability of the national economy and its ability to mobilize to repel threats that ensure the real security of the state.

So, the article analyzes the function of ensuring the economic security of the state through the prism of legal regulation of economic relations, in particular in the defense-industrial complex. The issues that arise between the declarative principles of a market economy and real, strict state-legal administration in areas related to national security are investigated.

Based on the analysis of foreign experience of countries such as America, Great Britain, and France, the key mechanisms of state influence are revealed, namely: the system of state defense orders, budget financing, price incentives, and legislation. The role of state authorities as a tool for supporting production capacities, stimulating competition, and improving the quality of military products is highlighted.

Special attention is paid to the budget process as the most important lever for controlling and financing «security programs», including the practice of «black budgets» for financing special (covert) operations. The relevant provisions of Ukrainian legislation are also analyzed, in particular the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine», the Law of Ukraine «On Defense Procurement» and the Budget Code of Ukraine.

It is substantiated that effective economic security is achieved not through the free play of market forces, but through purposeful, albeit rather resource-intensive, public administration, which is especially relevant for Ukraine in conditions of full-scale armed aggression.

Key words: economic security, national security, defense-industrial complex (DIC), state defense order, defense procurement, budget financing, legal regulation, military economy.

Постановка проблеми. Досліджуючи дану тематику, можемо із упевненістю говорити про те, що однією з проблем є видиме протиріччя між ліберально-ринковою моделлю економіки, яка декларується як основа суспільного добробуту, та реальною практикою державного управління у стратегічно важливих галузях, передусім в оборонно-промисловому комплексі України. Насправді право бере найактивнішу участь в економічних процесах, пов'язаних із безпекою, а законодавство не залишає жодних послаблень чи невизначеності, коли мова заходить про військово-промислове виробництво, утримання та фінансування систем безпеки.

У багатьох наукових працях зарубіжних юристів правова сторона військової економіки розглядається доволі фрагментарно, тому як на ній лежить щільна завіса секретності [1, с. 126]. Проте навіть публічні законодавчі акти свідчать про те, що ринкова економічна безпека базується на жорстких принципах державного адміністрування. Цей дуалізм між ринковою риторикою та адміністративною реальністю потребує глибокого наукового аналізу, особливо в контексті України, яка перебуває у процесі розбудови власної стійкої моделі економічної безпеки в умовах війни.

Метою цієї статті є аналіз функції забезпечення економічної безпеки через призму державно-правового регулювання оборонної сфери.

Стан опрацювання проблематики. Питання забезпечення економічної безпеки держави, особливо в контексті функціонування оборонної сфери, є предметом постійної уваги наукової спільноти, з огляду на зростання як зовнішніх, так і внутрішніх загроз національній безпеці. У вітчизняній правовій науці дослідженням економічної безпеки як складової національної безпеки приділяли увагу такі науковці, як: В.П. Пилипчук, Ю.В. Лисенко, О.А. Кривенко та інші. У їхніх роботах акцентується увага на важливості формування цілісної системи економічної безпеки, зокрема через ефективне державне регулювання оборонно-промислового комплексу.

Державно-правовий вимір проблематики досліджувався у працях В.Б. Авер'янова, І.Д. Грицяка, О.Ф. Андрійко, які розкривали роль органів державної влади у сфері національної безпеки, досліджували нормативно-правові механізми її забезпечення, а також інституційну архітектуру безпекового сектору. Водночас, окремі дослідження мають фрагментарний характер, не охоплюючи цілісно функціональну природу економічної безпеки у контексті оборонної політики.

Таким чином, попри наявність значного обсягу наукових напрацювань щодо окремих аспектів економічної та оборонної безпеки, питання інтеграції функції забезпечення економічної безпеки в систему державно-правового регулювання оборонної сфери залишається недостатньо розробленим. Це обумовлює актуальність подальшого теоретико-правового аналізу даної проблематики, що зумовлює необхідність системного осмислення відповідних функцій держави та удосконалення нормативно-правових механізмів у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Фундаментом економічного забезпечення безпеки у країнах з ринковою економікою є не вільний ринок, а інститут державного замовлення (в українському законодавстві – «державне оборонне замовлення», а з 2020 року – «оборонні закупівлі») [2]. Цей механізм дозволяє державі, виступаючи в ролі монополіста або домінуючого покупця, цілеспрямовано формувати структуру виробництва, стимулювати інновації та підтримувати необхідний рівень мобілізаційної готовності.

Аналіз міжнародного досвіду показав, що ринкова економічна безпека базується на принципі державних контрактів, які розподіляються відповідним відомством (наприклад, Міністерством оборони) між приватними корпораціями та компаніями, які конкурують між собою. Зазначимо, що така модель має кілька ключових переваг для держави, а саме:

а) гарантоване фінансування та стимулювання. Фінансування замовлень для безпекового сектору здійснюється з державного бюджету, часто в рамках пріоритетного чи підвищеного бюджетного забезпечення. Як зазначав американський економіст Л. Дюма, всі великі військові контракти мають спільну рису: вони гарантують концернам оплату майже всіх виробничих витрат і завжди забезпечують прибуток [3, с. 207]. Це створює потужний стимул для приватного сектору інвестувати у складні та ризиковані оборонні технології;

б) контроль конкуренції. Завдяки наявності фінансових інструментів (важелів), держава може цілеспрямовано впливати на економічну активність, змінюючи отримувачів державного замовлення залежно від стратегічних, політичних або економічних пріоритетів. У першу чергу, це дозволяє підтримувати необхідний запас потужностей у кількох виробників (диверсифікація ризиків), а по-друге – стимулювати конкуренцію між ними, що сприяє підвищенню якості продукції та зниженню (в ідеальних умовах) її вартості;

в) контроль якості та стандартів. Перебуваючи у ролі «вимогливого покупця», держава встановлює жорсткі вимоги до продукції, проводить її випробування та сертифікацію, забезпечуючи у першу чергу, відповідність інтересам безпеки.

В Україні ці принципи закріплені у Законі України «Про оборонні закупівлі», який прийшов на зміну застарілому Закону «Про державне оборонне замовлення». Новий закон спрямований на підвищення прозорості (там, де це можливо), конкурентності та ефективності використання бюджетних коштів, гармонізацію українських процедур із практиками країн НАТО [2]. Проте фундаментальний принцип залишається незмінним: держава є головним замовником і регулятором на ринку озброєнь та військової техніки.

Також, хочемо наголосити на тому, що важливу роль у процесі забезпечення економічної безпеки відіграє спеціальне законодавство та режим секретності, тому як, сфера оборонного виробництва регулюється не лише загальними нормами господарського права, а й комплексною, багаторівневою системою спеціального законодавства. Ці закони встановлюють особливий правовий режим для оборонних підприємств, умови укладання та виконання контрактів, а також захисту інформації.

Так, у США закони «Про оборонне виробництво» (Defense Production Act) та законодавство про військові замовлення, жорстко регулюють порядок і умови реалізації військових контрактів, надаючи Президенту широкі повноваження для мобілізації промисловості в інтересах національної оборони [4]. Аналогічні закони діють у Великій Британії, ФРН, Японії та інших прогресивних країнах світу.

Важливою складовою цієї системи є режим секретності. Так, інформація про новітні розробки, обсяги виробництва, тактико-технічні характеристики продукції та фінансові аспекти контрактів є державною таємницею. Конфіденційність цієї системи регулюється спеціальними законодавчими актами, наприклад у Франції, це Декрет № 81-514 від 1981 року «Про захист секретів та інформації, що стосується національної оборони та державної безпеки» [5].

В Україні ці питання регулюються насамперед Законом України «Про державну таємницю» [6] та Законом України «Про національну безпеку України» [7]. Дотримання режиму секретності

є обов'язковою умовою для усіх учасників оборонних закупівель, що створює баланс між потребою в прозорості для запобігання корупції та необхідністю захисту чутливої інформації від ворожих розвідок та спецслужб.

Вважаємо, що найважливішою стороною правового регулювання економічної безпеки є бюджет. Прийняття державного бюджету – це щорічна процедура для парламентів усього світу, під час якої визначається фінансова основа функціонування держави, зокрема її безпекового сектору.

Тож, підготовка проєкту держбюджету та внесення його до парламенту майже всюди є виключним правом Уряду. Саме Уряд визначає загальні обсяги військових видатків та представляє їх у вигляді окремих статей або програм.

Процедура формування та затвердження оборонного бюджету в різних країнах має свої особливості, але загальна логіка (схема) схожа. Наприклад, у Великій Британії, Міністерство оборони, отримавши циркуляр казначейства, самостійно складає проєкт кошторису військових витрат на основі аналізу заявок від видів збройних сил. Обґрунтування запитуваних обсягів фінансування подається у спеціальній доповіді міністра оборони («Statement on the Defence Estimates»), яка розглядається парламентом. Так, видатки на оборону в 2023/2024 фінансовому році становили 69,4 млрд.дол., що свідчить про колосальні обсяги фінансування [8]. У Сполучених Штатах Америки, бюджетний запит Міністерства оборони (Пентагону) або іншого безпекового відомства надходить до відповідних комітетів Палати представників та Сенату. Проходять детальні слухання щодо фінансування окремих програм: систем озброєнь, матеріально-технічного забезпечення, військового будівництва тощо. Загалом бюджетний запит проходить обговорення в 19 комітетах Конгресу і затверджується у два етапи [9, с. 60]. Цей процес показує, що попри ринкову економіку, розподіл фінансових ресурсів у сфері безпеки є суворо централізованим та адміністративно регульованим.

В Україні бюджетний процес регулюється Бюджетним кодексом України [10] та щорічним Законом «Про Державний бюджет України». Видатки на національну безпеку і оборону є захищеними статтями бюджету, і їхній обсяг, особливо після 2014 року, а тим більше після 2022 року, є пріоритетом державної політики. Формування запитів відбувається через сектор безпеки і оборони під координацією РНБО, а затверджується – Верховною Радою України [7, 10].

Особливим аспектом бюджетного процесу в оборонній сфері є так звані «чорні бюджети» (black budgets). Це секретні статті видатків, призначені для фінансування таємних програм, які не фігурують у жодних відкритих документах. Наприклад, у Конгресі США слухання щодо таких програм проводяться із суворим дотриманням режиму секретності [11, с. 307].

Сутність «чорного бюджету» полягає в тому, що проєкт військового бюджету складається таким чином, аби не відображати характеру та термінів реалізації секретних програм. Конгресменам може повідомлятися лише умовна назва програми та обсяг асигнувань. Більш повною інформацією володіє лише вузьке коло осіб, як-от лідери палат або члени спеціалізованих комітетів [11, с. 308].

Отже, така практика демонструє крайню форму державного адміністрування, де міркування безпеки повністю переважають принципи прозорості та публічного контролю. Для України, яка протистоїть потужному ворогу, наявність подібних механізмів для фінансування секретних розробок, спеціальних операцій та закупівель є питанням національного виживання.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє нам зробити низку узагальнюючих висновків, а саме:

1) функція забезпечення економічної безпеки держави, всупереч поширеній ринковій риторичі, реалізується не через механізми вільного ринку, а за допомогою потужного державно-правового регулювання, що особливо яскраво проявляється у сфері оборони та національної безпеки;

2) ключовими інструментами такого регулювання є система державних оборонних закупівель, пряме бюджетне фінансування, спеціальне законодавство, що встановлює особливий режим для ОПК, та жорсткий контроль за допомогою режиму секретності;

3) держава виступає не просто як один із гравців на ринку, а як головний замовник, інвестор, контролер і регулятор, який цілеспрямовано формує ринок під свої потреби, стимулює інновації та підтримує мобілізаційні потужності;

4) бюджетний процес є центральним елементом управління економічною безпекою, дозволяючи Уряду розподіляти колосальні фінансові ресурси на оборонні програми, а практика «чорних бюджетів» демонструє абсолютний пріоритет міркувань безпеки над принципами публічності;

5) для сучасної України, яка веде визвольну війну, досвід провідних країн світу щодо побудови стійкої військової економіки є безцінним. Ефективна економічна безпека та потужний оборонно-промисловий комплекс можуть бути збудовані лише за умови чіткого, послідовного та жорсткого державного адміністрування, підкріпленого досконалим та адаптованим до воєнних реалій законодавством.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Melman, S. *The Permanent War Economy: American Capitalism in Decline*. Touchstone. 1985. 384 p.
2. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17.07.2020 № 808-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>.
3. Dumas, L.J. *The Overburdened Economy: Uncovering the Causes of Chronic Unemployment, Inflation, and National Decline*. University of California Press. 1986. 320 p.
4. Defense Production Act of 1950, Pub.L. 81-774, 50 U.S.C. §§ 4501 et seq. URL: <https://www.fema.gov/disaster/defense-production-act>.
5. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT0000000516709>.
6. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text>.
7. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
8. URL: <https://www.finclub.net/news/velyka-brytaniia-zbilshyt-vytraty-na-oboronu-do-2-6protsent-vvp.html>.
9. Jones, L.R., & Bixler, G. Mission Financing in the U.S. Government: The Case of the Department of Defense. In: *Public Budgeting & Finance*. 1992. 12(4), pp. 56–78.
10. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
11. Richelson, J. T. *The U.S. Intelligence Community*. Westview Press, 1999. 560 p.

УДК 342.951:711.4-048.35

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.50>

ПРАВОВА ДОКТРИНА ДОСЛІДЖЕННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Онисковець М.Ю.,

аспірант,

ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»

ORCID:0000-0002-9505-3644

e-mail: onyskovets.kolya@gmail.com

Онисковець М.Ю. Правова доктрина дослідження дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Вказується, дослідження поняття та специфіки дозвільних процедур у містобудівній сфері набуває особливої важливості для наукового аналізу, адже ці процедури безпосередньо впливають на формування інфраструктури та створення правового підґрунтя в контексті активних урбанізаційних процесів.

У статті досліджено особливості адміністративно-правової природи дозвільної діяльності у сфері містобудування. Визначено, що дозвільні процедури є своєрідним ключовим інструментом забезпечення законності, правопорядку та безпеки в процесі урбанізації. Зазначено, що в науці відсутній єдиний підхід до тлумачення дозвільної діяльності, яка розглядається як адміністративна послуга, інструмент публічного адміністрування або механізм реалізації суб'єктивних прав. Наголошено на важливості теоретичного розмежування між адміністративними послугами та дозвільною діяльністю. Проаналізовано наукові підходи, зокрема, щодо визначення дозвільної діяльності як превентивного правового механізму захисту національних інтересів. Розкрито функціональний підхід та превентивну сутність дозвільних процедур у трактуванні науковців. Окрему увагу приділено правовій природі дозвільної діяльності як сукупності адміністративних процедур, що мають правозобов'язальний і охоронний характер. Зазначено, що належна регламентація цих процедур є передумовою для ефективного державного контролю в містобудівній сфері. Звернено увагу на необхідність забезпечення балансу між публічними та приватними інтересами у сфері містобудівного регулювання. Розглянуто критику вузького процесуального підходу до дозвільної діяльності у працях науковців у сфері права. Вказано на недостатню розробленість проблематики щодо доктринальних підходів до визначення дозвільних процедур у сфері містобудування. Підкреслено, що відсутність єдиної концепції ускладнює правозастосування та формування ефективної правової політики. Зроблено висновок про необхідність системного, чіткого визначення змісту та структури дозвільної діяльності у сфері містобудування. Обґрунтовано доцільність кодифікації відповідних норм шляхом прийняття Містобудівного кодексу України.

Ключові слова: Правова доктрина дозвільної діяльності, містобудування, дозвільні процедури, дозвільні процедури у сфері містобудування, дозвіл.

Onyskovets M.Y. Legal doctrine of the study of permitted activities in the sphere of urban planning.

It is indicated that the study of the concept and specifics of permitting procedures in the urban planning sector is of particular importance for scientific analysis, since these procedures directly affect the formation of infrastructure and the creation of a legal basis in the context of active urbanization processes.

The article examines the peculiarities of the administrative and legal nature of permits in the field of urban planning. It is determined that permits are a key tool for ensuring law, law and order and safety in the process of urbanization. It is noted that in science there is no unified approach to interpretation of permitting activity, which is considered as an administrative service, a tool of public administration or a mechanism for the exercise of subjective rights. The importance of theoretical demarcation between

administrative services and permits is emphasized. Scientific approaches are analyzed, in particular, to determine the permitting activity as a preventive legal mechanism for protecting national interests. The functional approach and the preventive essence of permits in the interpretation of scientists are revealed. Particular attention is paid to the legal nature of permits as a set of administrative procedures that have a legal and protective nature. It is noted that proper regulation of these procedures is a prerequisite for effective state control in the urban planning sphere. Attention is paid to the need to balance the public and private interests in the field of urban planning regulation. The criticism of a narrow procedural approach to permitting activity in the works of scientists in the field of law is considered. Insufficient development of the problem of doctrinal approaches to the determination of permits in the field of urban planning. It is emphasized that the lack of a single concept complicates the enforcement and formation of effective legal policy. It was concluded that there is a systematic, clear definition of the content and structure of permits in the field of urban planning. The feasibility of codification of the relevant norms by adopting the City Planning Code of Ukraine is substantiated.

Key words: Legal doctrine of permitting activity, urban planning, permits, permits in the field of urban planning, permission.

Постановка проблеми. Поняття та особливості дозвільних процедур у сфері містобудування є надзвичайно актуальними для наукового дослідження, оскільки вони мають безпосередній вплив на розвиток інфраструктури та забезпечення правової основи в умовах інтенсивної урбанізації. Зростання міст, розвиток нових будівельних об'єктів та модернізація існуючих структур потребують чітких правових норм і процедур, які регулюють дозвільну діяльність у цій сфері. Зазначене дозволяє не лише забезпечити дотримання містобудівних стандартів і норм, а й уникнути негативних наслідків для навколишнього середовища та соціальної інфраструктури.

Враховуючи ці фактори, визначення доктринальних підходів до поняття дозвільних процедур у містобудуванні набуває особливої важливості.

Стан опрацювання проблематики. Питанню доктринальних підходів до поняття дозвільних процедур у містобудуванні у контексті регулювання здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні присвятили свої наукові праці такі учені: Француз А.Й., Джафарова О.В., Авраменко О.О., Яковенко Л.В., Шийка В.Я., Галіцина Н.В. та інші.

Метою статті є дослідження доктринальних підходів до визначення дозвільних процедур у сфері містобудування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дозвільні процедури у цій сфері є інструментом забезпечення законності здійснення будівельних і реконструкційних робіт, що сприяє належному функціонуванню міських та сільських територій. Тому важливим є формулювання теоретичних основ, які б допомогли чітко окреслити правила, порядок та відповідальність за здійснення дозвільних процедур у містобудуванні, як ключового елементу забезпечення правопорядку та безпеки у процесах урбанізації.

Важливо звернути увагу на погляди науковців, які в своїх дослідженнях висвітлювали цю проблему в відповідних сферах. Як зазначає О.В. Джафарова, сучасна доктрина адміністративного права ще не отримала достатнього наукового аналізу проблеми сутності та відповідно змісту такої дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні як адміністративно-правового явища [1].

В наукових дослідженнях з адміністративного права не існує єдиного підходу до визначення сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування. У деяких працях вона трактується як адміністративні послуги, в інших – як інструмент публічного адміністрування.

Водночас загальнотеоретичне трактування дозвільної діяльності розглядає її з іншого боку, акцентуючи увагу на тому, що її основною метою є створення умов для реалізації суб'єктивних приватних прав, а не для виконання функцій публічного адміністрування.

З огляду на це, на відміну від дозвільної діяльності, суб'єктами надання адміністративних послуг («публічно-сервісної» діяльності) можуть бути також недержавні органи. Такий підхід становить основу комплексних юридичних досліджень щодо визначення сутності дозвільної діяльності.

Відтак, існує неоднакове розуміння сутності дозвільної діяльності як на рівні конкретних наукових досліджень, так і в загальнотеоретичних рамках адміністративного права. Як результат, деякі дослідники пропонують залучення Центрів надання адміністративних послуг до процесу

видачі дозвільних документів, попри існуючі відмінності між змістом і напрямками адміністративних послуг та дозвільної діяльності. У зв'язку з цим, актуальним є визначення єдиних теоретичних основ для розкриття сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування, що потребує систематизації наукових поглядів на це питання.

Водночас О.В. Джафарова визначає дозвільну діяльність як один із ключових правових інструментів держави, що використовується для забезпечення балансу між індивідуальними, груповими та національними інтересами, за умови суворого дотримання пріоритету прав і свобод людини та громадянина.

О.В. Джафарова підкреслює кілька основних підходів до розуміння дозвільної діяльності:

1) широке тлумачення дозвільної діяльності як основного виду діяльності держави, що реалізується уповноваженими органами шляхом встановлення в нормативно-правових актах певних правил поведінки;

2) розгляд дозвільної діяльності через призму системи правовідносин превентивного та охоронного характеру, що виникають у зв'язку з діяльністю державних органів, фізичних та юридичних осіб, яка може становити загрозу для життя, здоров'я людей, навколишнього середовища та національних інтересів;

3) розуміння дозвільної діяльності як сукупності законодавчо закріплених процедур, пов'язаних із погодженням чи наданням дозвільних документів на конкретний вид діяльності чи об'єкт, що може бути потенційно небезпечним для здоров'я, життя людей, навколишнього середовища та національних інтересів, порядок яких визначається адміністративно-процесуальними нормами.

Одночасно, Я.Г. Воронін застосовує функціональний підхід для формулювання поняття дозвільної діяльності, що дозволяє розкрити її зміст через призму економічної функції держави та функції управління, спрямованої на надання адміністративних послуг. Це основний напрямок діяльності, який включає однорідні, самостійні дії і є цілеспрямованим. Дозвільна діяльність у нафтогазовому секторі є специфічною функцією уповноваженого органу в цій галузі, що має динамічний, цілеспрямований характер та реалізує функції держави [2, с. 42–46].

В.О. Резніченко визначає дозвільну діяльність у сфері містобудування як сукупність юридично значущих процедур, які полягають у розробці та впровадженні комплексу заходів, спрямованих на запобігання можливій шкоді суспільним та державним інтересам, власності і особистій безпеці громадян. Це пов'язано з недопущенням негативних наслідків від безконтрольного виготовлення, реалізації та використання будівельної продукції, яка може становити небезпеку для особи [3, с. 86–88].

О.В. Стукаленко зосереджується на визначенні засад адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування, що передбачає більш вузьке тлумачення цього поняття. Вчена акцентує на наступних визначальних засадах цих процедур.

По-перше, вони складають певну послідовність адміністративних актів уповноважених органів, що здійснюються з метою виконання їхніх повноважень, а також розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ.

По-друге, ці дозвільні процедури спрямовані саме на створення умов для реалізації суб'єктивних прав у контексті ведення містобудівної діяльності [4, с. 78–90, 115].

Однак щодо позиції О.В. Стукаленко можна висловити кілька зауважень. По-перше, дослідник не виділяє специфіку адміністративних процедур у цій сфері, обмежуючись лише визнанням можливості застосування загальних положень адміністративної процедури.

По-друге, викликає сумніви визначення спрямованості цих процедур як створення умов для реалізації суб'єктивних прав, оскільки дозвільна діяльність має на меті підтримання балансу між публічним і приватним інтересом, а також забезпечення безпеки під час виконання видів діяльності, що можуть становити загрозу для суспільства або окремих осіб, що є важливим аспектом, на який правильно вказує О.В. Джафарова [5, с. 21–22].

На противагу цим поглядам, К.О. Рибак, вивчаючи містобудування як об'єкт правового регулювання через призму адміністративного права, не формулює окремих принципів дозвільної діяльності в цій сфері. Натомість, дослідник обмежується висновками щодо окремих аспектів дозвільної діяльності, зокрема: реалізацією дозвільних процедур як умови для здійснення містобудівної діяльності, місцем документів дозвільного характеру серед інших документів у цій сфері, а також загальним окресленням деяких проблем дозвільних процедур [6].

Відтак, дозвільна діяльність у сфері містобудування – це процедура прийняття рішення уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації, у межах містобудівних норм і стандартів, щодо видачі відповідних дозвільних документів на підставі сукупності дій, які включають подачу заяви (суб'єктом звернення), перевірку поданих матеріалів.

Такий підхід до визначення дозвільної діяльності у сфері містобудування є більш практично спрямованим, оскільки він чітко окреслює основні етапи процесу та механізми взаємодії учасників цієї діяльності. Визначення основних стадій дозвільної діяльності – від порушення дозвільної справи до оформлення та видачі дозвільного документа – дозволяє забезпечити прозорість, ефективність і контроль на кожному етапі. Зазначений підхід відображає системність і структурованість дозвільної діяльності, де кожна стадія має чітко визначені завдання, відповідальних осіб та необхідні документи.

Дозвільна діяльність у сфері містобудування відіграє ключову роль у забезпеченні правової визначеності, безпеки та збалансованого розвитку територій. Вона спрямована на запобігання негативним наслідкам, що можуть виникати внаслідок будівельної діяльності, та є механізмом, через який держава реалізує контроль за дотриманням законодавчих вимог. Її функціональне навантаження охоплює не лише регуляторний, а й превентивний компонент, що проявляється у попередженні загроз для суспільства, довкілля та об'єктів критичної інфраструктури.

Правове регулювання дозвільної діяльності має ґрунтуватися на чітко визначених адміністративних процедурах, що забезпечують прозорість, підзвітність і ефективність управлінських рішень. Така діяльність повинна здійснюватися в межах законодавчо встановлених норм і відповідати принципам правової визначеності, пропорційності та балансу між публічним і приватним інтересом. Особливого значення набуває забезпечення нормативної узгодженості між різними рівнями регулювання у сфері містобудування, що сприяє підвищенню ефективності публічного адміністрування.

Наявна фрагментарність правового поля у сфері дозвільної діяльності зумовлює труднощі у правозастосуванні та створює передумови для неоднозначного тлумачення норм. Відсутність єдиного концептуального підходу до визначення змісту та структури дозвільних процедур ускладнює реалізацію як державного контролю, так і прав суб'єктів господарювання. Це свідчить про потребу в теоретичному та нормативному оновленні системи правового регулювання відповідних адміністративних правовідносин.

З метою досягнення системності й послідовності у регулюванні дозвільної діяльності доцільним є кодифікаційний підхід, що передбачає об'єднання ключових положень у межах спеціального нормативного акту – Містобудівного кодексу. Прийняття такого акта дозволить уніфікувати процедури, встановити чіткі критерії та стандарти, а також створити дієвий механізм контролю та відповідальності. Це, своєю чергою, сприятиме зміцненню правової держави, ефективному управлінню розвитком територій і забезпеченню законності в містобудівній сфері.

Висновки. Відсутність єдиного та чітко визначеного підходу до поняття дозвільної діяльності у сфері містобудування в наукових працях свідчить про наявність теоретичних прогалин у дослідженні цієї сфери. Різноманітність дефініцій та підходів до розуміння змісту дозвільної діяльності, неоднозначність тлумачення її функцій і мети, а також відсутність системного бачення її адміністративно-правової природи ускладнюють як правозастосування, так і подальше вдосконалення законодавства. Ці фактори об'єктивно вказують на необхідність глибшої наукової розробки понятійного апарату та концептуального обґрунтування природи дозвільної діяльності у зазначеній сфері.

Крім того, актуальною залишається проблема нормативної неузгодженості між законодавчими та підзаконними актами, які регламентують дозвільні процедури у сфері містобудування. Таке становище створює перешкоди для належної реалізації прав і обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин, а також негативно впливає на ефективність системи публічного управління. У цьому контексті особливого значення набуває формування цілісного підходу до правового регулювання дозвільної діяльності як з боку науки адміністративного права, так і з боку нормотворчої практики.

Таким чином, з метою формування чіткої теоретичної основи, що забезпечить комплексне розуміння дозвільної діяльності у сфері містобудування, доцільно розробити єдину доктрину, яка б інтегрувала теоретичні положення та практичні механізми. Такий підхід дозволить уніфікувати правове регулювання, усунути суперечності між існуючими підходами та забезпечити належну

якість адміністративних процедур. Важливим кроком у цьому напрямі є також кодифікація відповідних норм у межах спеціального законодавчого акта, що сприятиме послідовному, ефективному та прозорому здійсненню дозвільної діяльності у сфері містобудування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2015. 496 с.
2. Воронін Я.Г. Адміністративно-правове регулювання діяльності нафтогазового комплексу України. *Право і безпека*. 2013. № 1. С. 42–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2013_1_10.
3. Резніченко В.О. Дозвільна діяльність у сфері містобудування: питання правового регулювання. Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу: міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 10-11 жовтня 2014 р.). О.: ОДУВС, 2014. С. 86–88.
4. Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 376 с.
5. Рибак К.О. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київ. нац. ун-т ім. Т.Г. Шевченка. Київ, 2018. 275 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.51>

АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОГРАМА ЯК ПЕРЕДУМОВА ДЛЯ УЧАСТІ В ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЛЯХ

Пашинський А.П.,
доктор філософії,
асистент кафедри міжнародного приватного права
Навчально-наукового інституту міжнародних відносин
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
адвокат, партнер АО «ЮФ «Василь Кісіль і Партнери»
ORCID: 0000-0001-7377-200X
e-mail: tolikiir@gmail.com

Пашинський А.П. Антикорупційна програма як передумова для участі в публічних закупівлях.

У цій статті досліджено вимоги законодавства України щодо наявності та змісту антикорупційної програми в учасників окремих категорій публічних закупівель, виокремлено тенденції у правовому застосуванні цих вимог на практиці та надано рекомендації щодо усунення виявлених недоліків у законодавчому регулюванні.

У роботі встановлено, що юридичні особи-учасники публічних закупівель з вартість предмета закупівлі 20 млн грн або більше зобов'язані мати затверджену антикорупційну програму. При цьому виявлено, що між замовниками та учасниками тендерів часто виникають юридичні суперечки з приводу того, чи повинна така антикорупційна програма відповідати вимогам Типової антикорупційної програми Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК).

У статті показано, що на рівні правозастосовної практики наразі наявно дві ключові проблеми. По-перше, через неодноразове скасування наказів НАЗК про затвердження Типової антикорупційної програми і некоректне відображення інформації на офіційному веб-порталі «Законодавство України» учасникам складно з'ясувати, яка саме редакція Типової антикорупційної програми НАЗК є чинною станом на сьогодні. По-друге, дискусійним залишається питання щодо можливості відходу від положень Типової антикорупційної програми НАЗК при оформленні антикорупційної програми учасника тендеру. Автором статті продемонстровано, що положення законодавства і практика Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, Державної аудиторської служби України та українських судів не дають однозначної відповіді на це питання. Встановлено, що протягом останніх років Колегія та суди неодноразово ухвалювали діаметрально протилежні рішення з цього питання. Автор констатує, що подібна ситуація породжує правову невизначеність для підприємств-учасників тендерів, шкодить інтересам державних замовників та перешкоджає нормальному цивільному обороту.

Підсумовуючи, у статті пропонується внести зміни до п. 10 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про публічні закупівлі», пп. 10 п. 47 Особливостей здійснення публічних закупівель (постанова Кабінету Міністрів України № 1178 від 12.10.2022) та зазначити, що антикорупційна програма учасників надпорогових публічних закупівель має складатись відповідно до чинної редакції Типової антикорупційної програми НАЗК. На додаток до цього, НАЗК рекомендується видати офіційне роз'яснення про чинність Типової антикорупційної програми в редакції від 10.12.2021 та розмістити його на веб-сайті НАЗК і порталі «Законодавство України».

Ключові слова: антикорупційна програма; Типова антикорупційна програма; Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК); антикорупційна політика; запобігання корупції; корупція; публічні закупівлі; Prozorro.

Pashynskiy A.P. An anti-corruption program as a prerequisite for participation in public procurement.

This article examines the requirements of Ukrainian legislation regarding the existence and content of anti-corruption programs for participants in certain categories of public procurement, identifies trends in the practical application of these requirements, and provides recommendations for addressing identified deficiencies in legislative regulation.

The study establishes that legal entities participating in public procurement with a contract value of UAH 20 million or more are obliged to have an approved anti-corruption program. At the same time, it is shown that legal disputes often arise between contracting authorities and tender participants as to whether such an anti-corruption program must comply with the Model Anti-Corruption Program of the National Agency on Corruption Prevention (NACP).

The article highlights two key problems in current enforcement practice. First, due to the repeated annulment of NACP orders approving the Model Anti-Corruption Program and the inaccurate display of relevant information on the official web portal “Legislation of Ukraine”, it is difficult for tender participants to determine which version of the NACP Model Anti-Corruption Program is currently in force. Second, the possibility of deviating from the provisions of the NACP Model Anti-Corruption Program when drafting a tender participant’s anti-corruption program remains contentious. The author demonstrates that the provisions of the law and the practice of the Permanent Administrative Board of the Antimonopoly Committee of Ukraine for the Review of Complaints on Violations of Public Procurement Legislation, the State Audit Service of Ukraine, and Ukrainian courts do not provide a definitive answer to this question. It is found that in recent years the Board and the courts have repeatedly adopted mutually contradicting decisions on the matter. The author concludes that such a situation creates legal uncertainty for tender participants, harms the interests of contracting authorities, and impedes normal civil turnover.

In conclusion, the article proposes amendments to paragraph 10 of clause 1 of Article 17 of the Law of Ukraine “On Public Procurement” and subparagraph 10 of paragraph 47 of the Special Features of Public Procurement (Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1178 of 12 October 2022), specifying that the anti-corruption program of participants in above-threshold public procurements must be drawn up in accordance with the current version of the NACP Model Anti-Corruption Program. It is also recommended that the NACP issue an official clarification confirming the validity of the Model Anti-Corruption Program as amended on 10 December 2021 and publish it on the NACP website and on the “Legislation of Ukraine” web portal.

Key words: anti-corruption program; Model Anti-Corruption Program; National Agency on Corruption Prevention (NACP); anti-corruption policy; corruption prevention; corruption; public procurement; Prozorro.

Постановка проблеми. У 2014-2015 рр. в Україні відбулись дві масштабні реформи: у галузі антикорупційного законодавства та у сфері публічних закупівель. Так, у 2024 році було прийнято Закон України «Про запобігання корупції», який передбачав створення Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – «НАЗК»), запровадження електронного декларування та деякі інші прогресивні нововведення. Паралельно з цим у 2015 році було проголосовано революційний Закон України «Про публічні закупівлі», що запровадив обов’язкове проведення державних тендерів через електронну систему Prozorro.

Природньо, що ці нормативні акти перетинались у деяких сферах. Зокрема, згідно з новим законодавством постачальники в окремих категоріях публічних закупівель повинні були мати затверджену антикорупційну програму для допуску до торгів. Хоча з моменту запровадження цього нововведення пройшло вже 10 років, питання тлумачення і практичного застосування законодавчої вимоги про наявність антикорупційної програми залишаються контроверсійними по сьогоднішній день. Оскільки лише у минулому 2024 році через конкурентні торги Prozorro було укладено 379 тис. договорів на загальну суму 793,04 млрд грн [1], дослідження даної проблематики у правовому регулюванні та правозастосуванні є вкрай актуальним як для вітчизняної юридичної науки, так і для підтримки нормального функціонування системи публічних закупівель в цілому.

Метою статті є науково-практичний аналіз законодавчих вимог щодо наявності та змісту антикорупційної програми під час участі в окремих категоріях публічних закупівель, виявлення недоліків у відповідному правовому регулюванні та правозастосуванні, а також надання рекомендацій щодо можливих шляхів їх усунення.

Стан опрацювання проблематики. Питання юридичних вимог до антикорупційних програм та їх вплив на діяльність підприємств досліджували такі вітчизняні науковці як Голота Н.П., Петруняк Є.В., Краснянський М.В., Сметаніна Н.В. та інші. Так, Петруняк Є.В. у своїх працях вивчав вплив антикорупційних програм на корупцію в фінансовій сфері [2]. Глушенко Н.В. досліджувала антикорупційні програми юридичних осіб як складову антикорупційної політики України [3]. Голота Н.П. аналізував питання оцінки ефективності виконання антикорупційної програми після її прийняття [4]. Окрім цього, протягом останніх років в Україні також проводились деякі міжгалузеві дослідження на стику питань запобігання корупції та публічних закупівель. Мова іде про праці українських науковців Сірка В.С., Глиняного І.В., Марчука В.В., Антоненко В.М., Сервачук М.О. та інших. Наприклад, Сірко В.С. у своїх працях розкривав ключові корупційні ризики в державних закупівлях [6], а І.В. Глиняний і В.В. Марчук розглядали деякі антикорупційні обмеження у сфері публічних закупівель [7].

Разом з тим, у вітчизняній юридичній науці відсутні наукові дослідження щодо застосування вимог про наявність антикорупційної програми та її змісту під час проведення публічних закупівель. Переважна більшість наявних наукових досліджень зосереджуються на загальній характеристиці корупційних ризиків у публічних закупівлях, при цьому не адресуючи питання антикорупційних вимог для допуску до таких закупівель.

Виклад основного матеріалу. Поняття «антикорупційна програма» вперше з'явилося у законодавстві України в жовтні 2014 року після набрання чинності Законом України «Про запобігання корупції».

Закон одночасно запровадив три різні типи антикорупційних програм [7]:

державна антикорупційна програма (ст. 18-1 Закону) – загальнодержавна програма, що затверджується Кабінетом Міністрів України кожні три роки;

антикорупційна програма органу влади (ст. 19 Закону) – внутрішній документ, що має затверджуватись у ключових органах державної влади та місцевого самоврядування (в Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Офісі Президента, центральних органах виконавчої влади, обласних радах тощо);

антикорупційна програма юридичної особи (ст. 62 Закону) – внутрішній документ, що підлягає обов'язковому затвердженню в деяких юридичних особах. Саме про цей тип антикорупційної програми і піде мова в даному дослідженні.

Згідно з ч. 2 ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції» антикорупційна програма юридичної особи в обов'язковому порядку має затверджуватись:

- у державних і комунальних підприємствах, господарських товариствах з державною або комунальною часткою понад 50%, де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує 50 осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує 70 млн грн;

- в юридичних особах, які є учасниками процедури закупівель відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 млн грн.

Таким чином, юридичні особи, що подаються на державний тендер з вартістю закупівлі 20 млн грн і більше, повинні мати затверджену антикорупційну програму. При цьому форма власності юридичної особи, кількість працівників чи її річні фінансові показники не мають значення – сам факт участі у надпороговій публічній закупівлі зобов'язує таку компанію мати антикорупційну програму.

Варто відзначити, що аналогічна вимога до учасників великих державних тендерів міститься і у профільному законодавстві про публічні закупівлі. Так, згідно з п. 10 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про публічні закупівлі» замовник зобов'язаний відмовити учаснику в участі у процедурі закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) або робіт на суму 20 млн грн чи більше (у тому числі за лотом), якщо такий учасник-юридична особа (крім нерезидента) не має антикорупційної програми чи уповноваженого з реалізації антикорупційної програми [8]. Більше того, замовник на виконання п. 1 ч. 1 ст. 31 Закону України «Про публічні закупівлі» має відхилити тендерну пропозицію в разі виявлення, що учасник процедури закупівлі на суму 20 млн грн чи більше не має антикорупційної програми чи уповноваженого з реалізації антикорупційної програми. Такі ж самі положення продубльовані в пп. 10 п. 47 постанови Кабінету Міністрів України № 1178 від 12.10.2022, яка встановлює особливості здійснення публічних закупівель на період правового

режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування (далі – «Особливості закупівель КМУ»)) [9].

Незважаючи на цілком однозначну вимогу законодавства про наявність антикорупційної програми, на практиці між замовниками та учасниками державних тендерів періодично виникають суперечки щодо її змісту. Найчастіше конфліктні ситуації виникають у випадках, коли учасник закупівлі на суму більше 20 млн грн має затверджену антикорупційну програму – тобто, формально відповідає критеріям законодавства про публічні закупівлі – проте її текст не узгоджується із положеннями чинного антикорупційного законодавства.

Антикорупційне законодавство України наразі встановлює дві вимоги до змісту антикорупційної програми юридичної особи, що прагне стати учасником публічної закупівлі на суму понад 20 млн грн.

По-перше, у ч. 1 ст. 63 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено перелік з 15 положень, які може містити антикорупційна програма такої юридичної особи: сфера застосування та коло осіб, на яких вона поширюється; вичерпний перелік та опис антикорупційних заходів, стандартів, процедур та порядок їх виконання (застосування); права і обов'язки працівників у зв'язку із запобіганням та протидією корупції; посадові обов'язки антикорупційного уповноваженого тощо. Втім, слід звернути увагу на формулювання, використане у цій ч. 1 ст. 63 Закону: «Антикорупційна програма ... **може** містити, зокрема, такі положення: ...». Використання слова «може» замість слова «повинна» вказує на те, що з формальної точки зору в антикорупційну програму не обов'язково включати ці 15 положень [11]. Це означає, що складена за іншим планом антикорупційна програма не буде суперечити ч. 1 ст. 63 Закону.

Друга вимога до змісту антикорупційної програми юридичної особи закріплена в п. 3 наказу НАЗК № 794/21 від 10.12.2021 «Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи». Згідно з цим пунктом наказу юридичні особи, що зазначені у ч. 2 ст. 62 Закону (тобто в т.ч. учасники публічних закупівель на суму понад 20 млн грн) приймають свої антикорупційні програми «на основі Типової антикорупційної програми юридичної особи, затвердженої пунктом 1 цього наказу» [11]. Саме ця вимога до змісту антикорупційної програми вже багато років є предметом численних юридичних суперечок між учасниками та замовниками публічних закупівель.

Для початку варто відзначити, що редакція Типової антикорупційної програми НАЗК неодноразово змінювалась. Вперше Типову антикорупційну програму було затверджено рішенням НАЗК № 76 ще у 2017 році [12]. У 2021 році на її заміну прийшла вже згадана вище Типова антикорупційна програма юридичної особи, затверджена наказом НАЗК від 10.12.2021 № 794/21. У 2024 році документ доопрацювали, після чого наказом НАЗК № 22/24 від 15.01.2024 було затверджено оновлену антикорупційну програму [13]. Разом з тим, ця оновлена антикорупційна програма діяла недовго – вже через півроку її було скасовано наказом НАЗК № 239/24 від 14.08.2024 без затвердження нової редакції на заміну [15].

Станом на сьогодні всі три вищезгадані накази НАЗК про затвердження Типових антикорупційних програм мають позначку «Втратив чинність» на офіційному веб-порталі Верховної Ради «Законодавство України». У той же час, в мережі Інтернет можна знайти текст листа НАЗК № 25-10/69711-24 від 20.09.2024 у відповідь на звернення ТОВ «Тендерне агентство «Радник» щодо чинної редакції Типової антикорупційної програми [15]. У цьому листі Національне агентство вказує, що у зв'язку з прийняттям наказу НАЗК № 239/24 від 14.08.2024 «Про скасування наказу Національного агентства від 15.01.2024 № 22/24» чинною слід вважати Типову антикорупційну програму, затверджену наказом НАЗК від 10.12.2021 № 794/21. Як зазначає НАЗК, саме цією Типовою програмою необхідно керуватись при розробці антикорупційних програм юридичних осіб.

На наше переконання, описана вище ситуація з постійною зміною Типових антикорупційних програм суперечить принципу правової визначеності. Недопустимо презюмувати, що учасники і замовники публічних закупівель самі зрозуміють, що Типова антикорупційна програма НАЗК від 2021 року є чинною з огляду на скасування наказу НАЗК від 15.01.2024 про її скасування наказом НАЗК від 14.08.2024 – особливо в умовах, коли на офіційному веб-порталі «Законодавство України» Типова антикорупційна програма від 2021 року значиться як така, що втратила чинність. Більше того, на веб-порталі «Законодавство України» і на офіційному сайті НАЗК відсутнє посилання на лист Національного агентства № 25-10/69711-24 від 20.09.2024 про чинність Типової антикорупційної програми 2021 року. У мережі Інтернет можна знайти лише текстову версію даного листа і лише на приватних сайтах, що в принципі породжує сумніви щодо факту існуван-

ня такого листа НАЗК. Також наявні питання до правової природи цього листа НАЗК – адже він є індивідуальною відповіддю на адресу одного ТОВ, а не загальносистемним роз'ясненням для необмеженого кола осіб.

Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» до повноважень НАЗК належить надання рекомендаційних роз'яснень, методичної та консультативної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, застосування інших положень цього Закону та прийнятих на його виконання нормативно-правових актів. На виконання цих повноважень НАЗК пропонується видати офіційне роз'яснення на адресу необмеженого кола осіб щодо чинності наказу НАЗК від 10.12.2021 № 794/21 «Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи» у зв'язку зі скасуванням наказу про його скасування. Посилання на таке роз'яснення слід розмістити на офіційному веб-сайті НАЗК, а також на веб-порталі Верховної Ради «Законодавство України». Також на веб-порталі «Законодавство України» необхідно прибрати напис про втрату чинності Типовою антикорупційною програмою НАЗК від 10.12.2021 та замінити сіре тло нечинного акта на біле тло чинного акта.

Наступним і ще більш дискусійним питанням у сфері публічних закупівель є можливість відходу від положень Типової антикорупційної програми НАЗК під час підготовки антикорупційної програми учасника тендеру з вартістю понад 20 млн грн. Наразі в юридичній спільноті існує дві діаметрально протилежні позиції щодо цього питання. Прибічники першої позиції відзначають, що згідно з п. 3 наказу НАЗК № 794/21 від 10.12.2021 «Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи» юридичні особи-учасники закупівель на суму понад 20 млн грн повинні затверджувати свої антикорупційні програми «на основі Типової антикорупційної програми». Це означає, що будь-які протиріччя між положеннями Типової антикорупційної програми НАЗК від 10.12.2021 та положеннями антикорупційної програми учасника тендеру є недопустимими. Натомість прибічники другої позиції вказують на те, що у п. 10 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про публічні закупівлі» та пп. 10 п. 47 Особливостей закупівель КМУ як актах вищої юридичної сили вимагається лише сам факт наявності антикорупційної програми без будь-яких уточнень щодо її змісту. На їхнє переконання, замовник не має права відхиляти тендерну пропозицію, якщо в учасника наявна антикорупційна програма, але її окремі положення не відповідають Типовій антикорупційній програмі НАЗК.

Дане дискусійне питання неодноразово розглядалось в рамках адміністративного оскарження закупівельних процедур у Постійно діючій адміністративній колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель (далі – «Колегія АМКУ»), а також під час моніторингів Державної аудиторської служби України (далі – «ДАСУ») та судових спорів. Втім, правозастосовна практика всіх цих органів наразі є неоднорідною і не надає однозначної відповіді на те, чи повинна антикорупційна програма учасника тендеру відповідати Типовій антикорупційній програмі НАЗК.

Так, у своїй первинній практиці Колегія АМКУ притримувалась позиції, що зміст антикорупційної програми учасника тендеру на суму більше 20 млн грн має повністю відповідати діючій Типовій антикорупційній програмі НАЗК. Наочним прикладом такого підходу є рішення Колегії АМКУ №5971-р/пк-пз від 22.09.2022 в закупівлі UA-2022-07-22-000453-а [16]. Згідно з фактологією один із учасників публічної закупівлі на суму 45,3 млн грн поскаржився до Колегії АМКУ через те, що антикорупційна програма другого учасника не відповідала положенням чинної Типової антикорупційної програми НАЗК. За результатами розгляду Колегія АМКУ встановила наявність підстав для відхилення тендерної пропозиції другого учасника, оскільки його антикорупційна програма дійсно не була оформлена у відповідності до Типової антикорупційної програми НАЗК від 10.12.2021. Разом з тим, цього року практика Колегії АМКУ з незрозумілих причин почала змінюватись. Зокрема, Колегія АМКУ 30.01.2025 видала рішення №1430-р/пк-пз у закупівлі UA-2024-11-19-001123-а [18], яке є діаметрально протилежним до попередньої практики Колегії. У цій справі один із учасників торгів на суму 45 млн грн вимагав скасувати рішення замовника про визначення переможця процедури закупівлі. В якості однієї з підстав для скасування рішення скажник наводив аргумент про те, що антикорупційна програма переможця торгів за своїм змістом не відповідає Типовій антикорупційній програмі НАЗК від 10.12.2021. За результатами розгляду Колегія АМКУ встановила, що тендерна документація даної закупівлі не містила окре-

мих вимог про необхідність оформлення антикорупційної програми відповідно до Типової антикорупційної програми НАЗК від 10.12.2021, а отже підстави для задоволення скарги в цій частині відсутні. Таким чином, Колегія АМКУ наразі стоїть на позиції, що антикорупційна програма учасника повинна відповідати Типовій антикорупційній програмі НАЗК лише в тому випадку, якщо цього прямо вимагає тендерна документація у конкретно взятій закупівлі.

На противагу ваганням Колегії АМКУ, позиція Державної аудиторської служби України щодо змісту антикорупційної програми протягом всіх цих років залишається практично незмінною. У своїх висновках щодо моніторингу публічних закупівель ДАСУ послідовно наполягає на тому, що антикорупційна програма учасника має відповідати Типовій програмі НАЗК. Для прикладу, у Висновку від 13.08.2021 про результати моніторингу процедури закупівлі UA-2021-04-02-003085-а ДАСУ зафіксувало порушення з огляду на те, що зміст антикорупційної програми учасника не відповідав Типовій антикорупційній програмі НАЗК [19].

На жаль, крапку в цьому спірному питанні поки що не спромоглась поставити і судова практика. З одного боку, наявна постанова Верховного Суду від 12.10.2023 у справі № 520/14107/21 [19]. У цій справі Верховний Суд став на сторону ДАСУ, що вбачала невідповідність між антикорупційною програмою учасника та Типовою антикорупційною програмою НАЗК у якості правомірної підстави для відхилення тендерної пропозиції. Після винесення цього рішення деякі суди нижчих інстанцій теж почали підтримувати цю позицію. Наприклад, у постанові Восьмого апеляційного адміністративного суду від 14.01.2025 у справі № 380/23793/23 суд вказав, що замовник мав відмовити учаснику торгів, оскільки його антикорупційна програма не відповідала Типовій антикорупційній програмі НАЗК від 10.12.2021 [20]. Разом з тим, далеко не вся судова практика узгоджується з позицією Верховного Суду 2023 року. Можливою причиною цього є те, що у наведеній постанові Верховного Суду правовий висновок щодо застосування норм права не був чітко артикульований. Як наслідок, суди першої та апеляційної інстанцій продовжують виносити рішення, що не узгоджуються з позицією Верховного Суду. Яскравим прикладом є постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 17.04.2024 у справі № 480/9939/23, в якій суд зазначив наступне: «Наявність у вказаного учасника при поданні тендерної пропозиції антикорупційної програми, яка складена не у відповідності із типовою формою, не може вважатися її відсутністю у розумінні пп. 10 п. 47 Особливостей, у зв'язку з чим виявлене відповідачем порушення вимог законодавства про публічні закупівлі у наведеній частині є необґрунтованим» [21]. Аналогічна позиція викладена в нещодавньому рішенні Одеського окружного адміністративного суду від 27.06.2025 у справі № 640/24392/21 [22], що вже набрало законної сили. Варто зауважити, що в обох цих справах антикорупційні програми учасників були затверджені у 2015-2016 рр., тобто до набрання чинності першою Типовою антикорупційною програмою НАЗК 2017 року. У мотивувальній частині рішень суди звертали увагу на те, що в законодавстві не визначено обов'язок юридичних осіб у певні строки привести свої антикорупційні програми у відповідність до Типової антикорупційної програми.

Отже, положення законодавства і правозастосовна практика не дають однозначної відповіді на питання про те, чи має антикорупційна програма учасника публічної закупівлі вартістю понад 20 млн грн відповідати чинній редакції Типової антикорупційної програми НАЗК. Подібна ситуація створює правову невизначеність для підприємств-учасників тендерів, шкодить інтересам державних замовників та перешкоджає нормальному цивільному обороту. Оскільки до формування правозастосовної практики в цій сфері одночасно залучена велика кількість органів (Колегія АМКУ, ДАСУ, НАЗК, суди), надання офіційного роз'яснення лише одним із них навряд чи зможе системно врегулювати дане питання. З огляду на це, пропонується вирішити цю проблему на законодавчому рівні шляхом викладення п. 10 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про публічні закупівлі» і пп. 10 п. 47 Особливостей закупівель КМУ в новій редакції: «Замовник приймає рішення про відмову учаснику ... в разі, якщо: 10) юридична особа, яка ж учасником процедури закупівлі (крім нерезидентів), не має антикорупційної програми, **що складена відповідно до чинної на момент подання тендерної пропозиції Типової антикорупційної програми юридичної особи, затвердженої Національним агентством з питань запобігання корупції**, чи уповноваженого з реалізації антикорупційної програми, якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) або робіт дорівнює чи перевищує 20 млн. гривень (у тому числі за лотом)».

На наше переконання, антикорупційна програма учасників великих державних тендерів має встановлювати не менші стандарти, ніж Типова антикорупційна програма НАЗК. Неприпусти-

мою є ситуація, коли учасник подає на тендер вартістю більше 20 млн грн довільно складений текст антикорупційної програми, який не містить реально працюючих механізмів виявлення та протидії корупції. Хоча діюча редакція Типової антикорупційної програми НАЗК від 10.12.2021 не позбавлена недоліків, вона все ж встановлює мінімально необхідні механізми запобігання корупційних правопорушень. Саме тому вкрай важливо, щоб антикорупційні програми учасників публічних закупівель на суму більше 20 млн грн відповідали принаймні тим базовим стандартам, що запроваджені у Типовій антикорупційній програмі НАЗК.

Висновки. Підсумовуючи, законодавство України зобов'язує юридичних осіб-учасників процедур публічних закупівель вартістю 20 млн грн чи більше мати затверджену антикорупційну програму. Разом з тим, на практиці часто виникають юридичні спори щодо того, чи має така антикорупційна програма відповідати Типовій антикорупційній програмі НАЗК. На жаль, положення законодавства і правозастосовна практика Колегії АМКУ, ДАСУ та українських судів не дають однозначної відповіді на це питання. Окрім цього, через неодноразовий перегляд профільних наказів НАЗК в цій сфері учасникам тендерів в принципі буває складно з'ясувати, яка саме редакція Типової антикорупційної програми НАЗК є чинною на момент подання тендерної пропозиції. Все це породжує правову невизначеність для підприємств-учасників тендерів, шкодить інтересам державних замовників і перешкоджає нормальному цивільному обороту. У зв'язку з цим, пропонується внести зміни до п. 10 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про публічні закупівлі», пп. 10 п. 47 Особливостей закупівель КМУ та зазначити, що антикорупційна програма учасників надпорогових публічних закупівель має складатись відповідно до чинної редакції Типової антикорупційної програми НАЗК. На додаток до цього, Національному агентству рекомендується видати офіційне роз'яснення про чинність Типової антикорупційної програми в редакції від 10.12.2021 та розмістити його на веб-сайті НАЗК і порталі «Законодавство України».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Prozorro підбило підсумки публічних закупівель у 2024 році. Радник у сфері публічних закупівель. URL: <https://radnuk.com.ua/novyny/prozorro-pidbylo-pidsumky-publichnykh-zakupivel-u-2024-rotsi> (дата звернення: 14.08.2025).
2. Петруняк Є. Антикорупційна програма як основа протидії корупції у фінансовій сфері. *Академічні візії*. 2023. № 26/2023. С. 1–8.
3. Глушенко Н. Антикорупційна політика України: виклики та перспективи. *Науковий вісник Ужгородського національного Університету. Серія: Право*. 2025. Т. 2, № 88 (2025). С. 349–354.
4. Голота Н. Оцінка результатів та перегляд антикорупційної програми як основа ефективності антикорупційної політики. Міжнародні наукові дослідження: інтеграція науки та практики як механізм ефективного розвитку: Матеріали IV Міжнар. науково-практ. конф., м. Київ, 28–29 квіт. 2023 р. Київ – Запоріжжя, 2023. С. 107–109.
5. Сірко В. Корупційні ризики в публічних закупівлях: аналіз корупційних ризиків та методів їх мінімізації, включаючи законодавчі та організаційні заходи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 9/2024. С. 260–262.
6. Глиняний І., Марчук В. Антикорупційна діяльність в сфері публічних закупівель. *Juris Europensis Scientia*. 2024. № 3/2024. С. 71–75.
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII: станом на 17 лип. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 14.08.2025).
8. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII: станом на 23 жовт. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 14.08.2025).
9. Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України “Про публічні закупівлі”, на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування : Постанова Каб. Міністрів України від 12.10.2022 № 1178: станом на 18 лип. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-p#Text> (дата звернення: 14.08.2025).
10. Пашинський А.П. Навіщо бізнесу антикорупційна програма. NV.Бізнес. URL: <https://biz.nv.ua/ukr/experts/dlya-kogo-obov-yazkova-antikorupciyna-programa-navishcho-vona-biznesu-novini-ukrajini-50185064.html> (дата звернення: 14.08.2025).

11. Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи: Наказ Нац. агентства з питань запобігання корупції від 10.12.2021 № 794/21: станом на 21 серп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1702-21#Text> (дата звернення: 14.08.2025).
12. Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи: Рішення Нац. агентства з питань запобігання корупції від 02.03.2017 № 75: станом на 18 січ. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0326-17#Text> (дата звернення: 14.08.2025).
13. Про внесення змін до наказу Національного агентства з питань запобігання корупції від 28 грудня 2021 року № 830/21: Наказ Нац. агентства з питань запобігання корупції від 15.01.2024 № 22/24: станом на 9 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0099-24#Text> (дата звернення: 14.08.2025).
14. Про скасування наказу Національного агентства з питань запобігання корупції від 15 січня 2024 року № 22/24: Наказ Нац. агентства з питань запобігання корупції від 14.08.2024 № 239/24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1256-24#Text> (дата звернення: 14.08.2025).
15. Лист НАЗК щодо чинної редакції Типової антикорупційної програми юридичної особи. Радник у сфері публічних закупівель. URL: <https://radnuk.com.ua/pravova-baza/lyst-nazk-shchodo-chynnoi-redaktsii-typovoi-antykoriupciynoi-prohramy-iurydychnoi-osoby> (дата звернення: 14.08.2025).
16. Рішення Колегії АМКУ № 5971-р/пк-пз від 22.09.2022 в закупівлі UA-2022-07-22-000453-a. Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/uk/tender/UA-2022-07-22-000453-a/complaints> (дата звернення: 14.08.2025).
17. Рішення Колегії АМКУ № 1430-р/пк-пз від 30.01.2025 в закупівлі UA-2024-11-19-001123-a. Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/uk/tender/UA-2024-11-19-001123-a/complaints> (дата звернення: 14.08.2025).
18. Висновок ДАСУ від 13.08.2021 про результати моніторингу процедури закупівлі UA-2021-04-02-003085-a. Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/uk/pdf/conclusion?url=https%253A%252F%252Faudit-api.prozorro.gov.ua%252Fapi%252F2.5%252Fmonitorings%252F39c197b03b2d4b53a576bf6dcc305c30> (дата звернення: 14.08.2025).
19. Постанова Верховного Суду від 12.10.2023 у справі №520/14107/21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://www.reyestr.court.gov.ua/Review/114137749> (дата звернення: 14.08.2025).
20. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 14.01.2025 у справі № 380/23793/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://www.reyestr.court.gov.ua/Review/124396899> (дата звернення: 14.08.2025).
21. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 17.04.2024 у справі № 480/9939/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://www.reyestr.court.gov.ua/Review/118631923> (дата звернення: 14.08.2025).
22. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 27.06.2025 у справі № 640/24392/21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://www.reyestr.court.gov.ua/Review/128471357> (дата звернення: 14.08.2025).

УДК 316.485.26:316.77(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.52>

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРОТИДІЇ РОСІЙСЬКІЙ ІНФОРМАЦІЙНІЙ АГРЕСІЇ

Петренко С.,

*науковий співробітник науково-організаційного центру
Національної академія Служби безпеки України,
ORCID: 0000-0003-1219-2401
e-mail: sveta.iris.av@gmail.com*

Ільченко Ю.,

*науковий консультант науково-організаційного центру
Національної академія Служби безпеки України,
ORCID: 0009-0006-9592-3642
e-mail: yposst66@gmail.com*

Петренко С.В., Ільченко Ю.О. Проблемні питання протидії російській інформаційній агресії.

Інформаційна агресія в умовах гібридної війни перетворилася на потужний інструмент державного впливу, що дозволяє досягати політичних, військових і соціальних цілей без прямого застосування сили. В умовах повномасштабного вторгнення російської федерації проти України інформаційний тиск набув безпрецедентного масштабу, охоплюючи як внутрішній, так і міжнародний інформаційний простір. Основними цілями таких дій є дестабілізація українського суспільства та органів влади, підрив довіри до державних інституцій, дискредитація Збройних сил України, поширення панічних настроїв, а також формування вигідного для агресора нарративу на міжнародному рівні через іноземні ЗМІ та інформаційні майданчики, що широко охоплюють аудиторію.

У статті здійснено всебічний аналіз ключових викликів, що ускладнюють ефективну протидію інформаційній агресії росії. Виокремлено такі проблеми: високий рівень технологічної складності сучасних атак; відсутність сталої міжвідомчої координації між державними структурами; фрагментарність та неузгодженість законодавчого регулювання у сфері інформаційної безпеки; низький рівень критичного мислення та медіаграмотності населення; зовнішній контроль над глобальними цифровими платформами, що обмежує можливості оперативного реагування на загрози; політична вразливість процесів, пов'язаних із регулюванням інформаційної політики.

Проаналізовано еволюцію методів російського інформаційного впливу від поодиноких кібератак до системних багаторівневих інформаційно-психологічних операцій із використанням бот-мереж, соціальних медіа, проксі-ресурсів та контрольованих медіа. Розглянуто основні елементи української нормативно-правової бази у сфері інформаційної політики та безпеки (Кримінальний кодекс України, закони «Про інформацію», «Про медіа»), а також відповідні міжнародні акти – директиви Європейського Союзу, рекомендації Ради Європи, документи ОБСЄ.

На основі проведеного аналізу обґрунтовано необхідність комплексного підходу до протидії інформаційній агресії. Запропоновано низку практичних заходів: розвиток стратегічних комунікацій, підвищення рівня медіаграмотності населення, впровадження систем верифікації контенту, посилення цифрового суверенітету України та модернізація інституційної інфраструктури інформаційної безпеки з урахуванням новітніх технологічних викликів і загроз.

Ключові слова: інформаційна агресія, дезінформація, інформаційна безпека, фейкові новини, стратегічні комунікації, Україна, росія.

Petrenko S.V., Ilchenko Y.O. Critical aspects of countering russian information aggression.

In the context of hybrid warfare, information aggression has evolved into a powerful instrument of state influence, enabling the achievement of political, military, and social objectives without the direct

use of force. During the full-scale invasion of Ukraine by the Russian Federation, information pressure has reached an unprecedented scale, encompassing both the domestic and international information space. The primary goals of such actions include destabilizing Ukrainian society and government, undermining public trust in state institutions, discrediting the Armed Forces of Ukraine, spreading panic and uncertainty, and shaping a favorable narrative for the aggressor in the global media environment with wide audience reach.

This article presents a comprehensive analysis of the key challenges impeding effective resistance to Russian information aggression. The most critical issues identified include: the technological complexity of modern information attacks; the lack of consistent interagency coordination among state institutions; fragmented and inconsistent legal regulation in the field of information security; a low level of critical thinking and media literacy among the population; external control over global digital platforms, which limits the ability to respond promptly to threats; and the political vulnerability of information policy regulation processes.

The paper examines the evolution of Russian information influence methods – from isolated cyberattacks to complex, multi-level information and psychological operations involving bot networks, social media platforms, proxy websites, and controlled media outlets. It also analyzes the main components of Ukraine's regulatory framework in the field of information policy and security (the Criminal Code of Ukraine, the Laws "On Information" and "On Media"), as well as relevant international legal instruments, including European Union directives, Council of Europe recommendations, and OSCE documents.

Based on this analysis, the study substantiates the need for a comprehensive approach to countering information aggression. The authors propose a set of practical measures, including the development of strategic communications, improvement of media literacy, implementation of content verification systems, strengthening of Ukraine's digital sovereignty, and modernization of institutional information security infrastructure in response to emerging technological challenges and threats.

Key words: information aggression, disinformation, information security, fake news, strategic communications, Ukraine, Russia.

Постановка проблеми. У сучасних умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України особливого значення набуває інформаційна безпека держави. Російська інформаційна агресія стала потужним інструментом підривної діяльності російських спецслужб, метою якої є дестабілізація внутрішньополітичної ситуації, підриив довіри до українських інституцій, деморалізація суспільства та формування викривленої картини реальності як в Україні, так і за її межами. Масовані кампанії дезінформації, фейкові новини, маніпуляції в соціальних мережах і контрольованих медіа – усе це створює серйозні загрози національній безпеці держави.

Попри зусилля державних структур і громадянського суспільства, протидія російській інформаційній агресії залишається складним завданням через постійне оновлення методів інформаційного впливу, використання штучного інтелекту, бот-мереж і високотехнологічних платформ для поширення пропаганди. У зв'язку з цим постає необхідність комплексного аналізу наявних проблем у сфері інформаційної безпеки та вироблення ефективних механізмів протидії деструктивним впливам.

Мета дослідження полягає у всебічному аналізі основних проблем та викликів, пов'язаних із протидією російській інформаційній агресії, визначенні її основних форм і методів, а також у розробці напрямів щодо вдосконалення національної системи інформаційної безпеки України. Особливу увагу приділено виявленню вразливих місць у вітчизняному інформаційному середовищі, оцінці ефективності чинних механізмів реагування та обґрунтуванню напрямів посилення інформаційного спротиву в умовах повномасштабного вторгнення.

Стан опрацювання проблематики. У сучасному науковому дискурсі питання протидії російській інформаційній агресії набули особливої уваги у зв'язку з російською агресією проти України. Так, Гурковський В. аналізує основні методи інформаційного впливу, включно з маніпулятивними повідомленнями, фейками та цілеспрямованими кампаніями дезінформації, що формують хибні уявлення у масовій свідомості та дестабілізують суспільство [1].

У статті Гребенюка М. та Леонова Б.Д. розглянуто досвід країн Європейського Союзу у сфері боротьби з деструктивною пропагандою в період виборчих кампаній. Автори підкреслюють значення правового регулювання та важливості проактивних інформаційних стратегій, що можуть бути адаптовані до українських реалій [2].

Коруц У. акцентує увагу на правових механізмах протидії інформаційній війні, трактуючи її як складову пропаганди війни. У дослідженні наведено ключові аспекти міжнародного гуманітарного та інформаційного права, що регламентують допустимі межі інформаційного впливу у період конфліктів [3].

Малик І. у своїй статті розглядає механізми протидії інформаційній пропаганді на державному та громадському рівнях. Авторка пропонує підходи до підвищення інформаційної стійкості суспільства, зокрема через освіту, медіаграмотність та розвиток критичного мислення [4].

Окрему увагу інституційному виміру протидії інформаційній агресії приділяє Панченко О.В. у своїй роботі автор аналізує діяльність національних і міжнародних інституцій, таких як Ради національної безпеки, центри стратегічних комунікацій, регуляторні органи ЄС та НАТО, наголошуючи на необхідності консолідації зусиль для нейтралізації пропагандистського впливу рф [5].

Виклад основного матеріалу. Починаючи з 2014 року, коли рф розпочала агресивні дії проти України, інформаційна війна стала одним із ключових інструментів у реалізації її повномасштабного вторгнення. Основною метою таких дій є систематичний підрив довіри до державних інституцій України, розхитування внутрішньополітичної стабільності та формування негативного іміджу України на міжнародній арені.

Росія активно використовує широкий арсенал засобів інформаційного впливу: поширення фейків і маніпулятивних наративів у соціальних мережах, кампанії з дезінформації, підтримку прокремлівських медіаресурсів, діяльність бот-мереж і тролів для нав'язування антиукраїнських поглядів. Паралельно з цим ведеться цілеспрямована робота з підтримки проросійських груп всередині країни з метою створення соціальної напруги.

Значну роль у структурі інформаційної агресії відіграють кібератаки, які з 2014 року еволюціонували від прямого знищення даних до складних кампаній з витоку конфіденційної інформації, що може використовуватись як інструмент політичного та економічного тиску. Серед сучасних тактик – фішинг, соціальна інженерія, впровадження шпигунського ПЗ та атаки на канали постачання. Особливу загрозу становлять атаки на критичну інфраструктуру – енергетичну, банківську, інформаційну та урядову [6, с. 83].

Однією з небезпечних тенденцій є поступова зміна пріоритетів із короткотермінового порушення роботи систем до реалізації довготривалих стратегічних операцій, спрямованих на створення хаосу, поширення паніки та послаблення обороноздатності держави через інформаційний вплив.

Україна опинилася в умовах багаторівневої інформаційної агресії, яка вимагає не лише реагування на окремі інциденти, а й формування стійкої системи кібер- та інформаційної безпеки з урахуванням новітніх форм атак і інформаційного впливу [6, с. 83].

Протидія інформаційній агресії рф є надзвичайно складним і багатоаспектним завданням, яке охоплює не лише безпековий, а й соціально-політичний, правовий, гуманітарний і технологічний виміри. Водночас в українському контексті актуалізується низка системних проблем, які суттєво ускладнюють ефективну протидію цьому явищу.

Однією з найсерйозніших проблем у сфері протидії російській інформаційній агресії є високий рівень адаптивності та технологічної складності ворожих інформаційних атак. Рф активно впроваджує сучасні технології, зокрема штучний інтелект, машинне навчання, нейромережі для створення deepfake-контенту, а також методи соціальної інженерії, які дозволяють маніпулювати емоційним станом людей, підривати їхню довіру до офіційних джерел інформації та формувати альтернативну, викривлену картину реальності. Особливо небезпечним є поширення дезінформації через бот-мережі, фейкові акаунти в соціальних мережах, підконтрольні ЗМІ, Telegram-канали та YouTube-платформи. Наприклад, у 2022–2024 роках зафіксовано масштабні інформаційні кампанії, спрямовані на дискредитацію Збройних Сил України, штучне нагнітання панічних настроїв серед населення під час масованих обстрілів енергетичної інфраструктури та формування ворожого ставлення до міжнародних партнерів України. Складність таких атак полягає не лише в їхньому обсязі, а й у високому рівні персоналізації – багато повідомлень цілеспрямовано адаптуються під конкретні аудиторії за географією, віком, політичними поглядами, що ускладнює їх нейтралізацію традиційними засобами.

Ще однією критичною проблемою є недостатній рівень координації між державними структурами, відповідальними за захист інформаційного простору. На сьогодні в Україні немає централізованого міжвідомчого органу або національного центру стратегічних комунікацій, який би здійс-

нював оперативне управління процесом виявлення, аналізу та протидії інформаційним загрозам. Відповідні повноваження частково розподілені між Міністерством оборони, Службою безпеки України, Центром протидії дезінформації при РНБО, Національною поліцією, Держспецзв'язку, Міністерством культури та інформаційної політики, однак відсутність чіткої ієрархії, уніфікованих протоколів обміну інформацією та швидкої координації дій призводить до дублювання функцій, затримок у реагуванні та зниження загальної ефективності інформаційного захисту. Наприклад, у випадках масштабних кібератак на державні сайти в січні 2022 року (напередодні повномасштабного вторгнення рф) було виявлено, що реагування різних інституцій відбувалося паралельно, без належної взаємодії, що призвело до затримок у відновленні ресурсів і публічному інформуванні громадян.

Окремою проблемою виступають обмежені можливості правового регулювання у сфері протидії дезінформації. Хоча українське законодавство містить окремі положення, які можуть бути використані для реагування на поширення фейкових новин, нормативна база залишається фрагментарною й не повністю адаптованою до реалій сучасного інформаційного середовища. Значна частина дезінформаційної діяльності відбувається в цифровому просторі, що створює труднощі для застосування традиційних юридичних норм. Крім того, спроби ухвалення закону про дезінформацію (як-от законопроект 2020 року, запропонований Міністерством культури) викликали значну суспільну і професійну критику через побоювання щодо обмеження свободи слова, цензури та надмірної концентрації повноважень в одному органі. Водночас відсутність чітко окреслених правових механізмів і критеріїв оцінки достовірності інформації створює прогалини, які використовують ворожі інформаційні структури. Залишається неврегульованим також питання відповідальності глобальних цифрових платформ (Meta, Google, Telegram тощо), через які активно поширюється деструктивний контент, що ускладнює міжнародну співпрацю в сфері інформаційної безпеки. Також, така платформа як Telegram широко використовується спеціальними спецслужбами рф для віддаленого вербування українських громадян та зв'язку зі своєю агентурою.

Серйозним бар'єром на шляху до ефективної протидії дезінформації в Україні залишається низький рівень медіаграмотності серед широких верств населення. Значна частина громадян не володіє достатніми навичками критичного осмислення інформації, не вміє розрізняти достовірні джерела від маніпулятивних, а отже – легко піддається впливу інформаційних кампаній, спрямованих на формування хибної картини дійсності. Це особливо небезпечно в умовах воєнного часу, коли поширення панічних настроїв, викривлених повідомлень про ситуацію на фронті, обстріли або економічні труднощі може мати деструктивний ефект. Наприклад, упродовж 2023–2024 років було зафіксовано численні випадки поширення фейкових новин про «зраду» українського командування, «здачу» міст чи перебої в постачанні гуманітарної допомоги, які викликали суспільну напругу, але виявилися дезінформацією. Відсутність системного підходу до навчання медіаграмотності в загальноосвітніх закладах, університетах та для дорослого населення лише посилює вразливість до подібного впливу.

Не менш суттєвою проблемою залишається недосконалість інфраструктури інформаційної безпеки. Україна поки що не має повноцінної, технічно оснащеної системи, яка б забезпечувала оперативний моніторинг, аналіз і нейтралізацію інформаційних загроз. У багатьох державних установах відсутні алгоритми кризової комунікації, системи попередження фейкових кампаній, а інструменти кіберзахисту не завжди відповідають рівню загроз, що постійно зростає. На цьому тлі виникають затримки у реагуванні на інформаційні атаки, а також складнощі в комунікації з громадськістю під час інформаційних інцидентів. У 2023 році низка атак на урядові сайти та платформи електронних послуг засвідчила, що Україна потребує масштабної модернізації у сфері цифрової безпеки та створення єдиної системи стратегічних комунікацій на базі сучасних технологій та аналітики.

Окрему загрозу становить вплив глобальних цифрових платформ, через які реалізується більшість інформаційних атак. Багато пропагандистських наративів поширюється через такі ресурси, як Facebook, YouTube, Telegram, TikTok, які перебувають поза межами прямої дії українського законодавства. Це створює серйозні труднощі в питанні контролю, блокування або обмеження доступу до шкідливого контенту. Наприклад, Telegram, який активно використовується як канал поширення фейкових новин та деструктивних повідомлень, зберігає значну автономію і слабо реагує на звернення українських органів щодо видалення ворожого контенту. Відсутність чітких міжнародних механізмів співпраці з платформами або обмеженість їх дії в Україні зумов-

лює фрагментарність впливу на цифрове середовище. Це унеможливорює ефективне припинення трансляції ворожої інформації або просування пропагандистських меседжів за межами державної юрисдикції.

Крім того, значною перешкодою у формуванні дієвої політики протидії інформаційній агресії є інституційна вразливість та політизація боротьби з дезінформацією. У багатьох випадках заходи щодо протидії фейкам та інформаційним атакам сприймаються суспільством не як питання безпеки, а як інструмент внутрішньої політичної боротьби. Це знижує довіру громадян до офіційних ініціатив і може сприяти зростанню пасивного або навіть вороже налаштованого ставлення до заходів держави у сфері інформаційної безпеки. Наприклад, під час суспільних обговорень законопроекту щодо протидії дезінформації в 2020 році низка експертів та журналістів висловила побоювання, що державна боротьба з фейками може перетворитися на цензуру і переслідування опозиційних медіа. У такій ситуації навіть об'єктивно необхідні кроки, спрямовані на захист інформаційного простору, можуть отримати негативну оцінку з боку суспільства. Це, у свою чергу, послаблює політичну волю до ухвалення важливих рішень у сфері кібер- та інформаційної безпеки.

У відповідь на ці виклики в Україні активізувалася розробка нормативно-правових інструментів для протидії поширенню інформаційної агресії.

Ключові положення щодо регулювання та обмеження інформаційних загроз викладені в Законі України «Про інформацію» [7], який визначає правові засади доступу до достовірної інформації, передбачає захист від поширення неправдивих відомостей, що можуть загрожувати громадському порядку, безпеці та правам громадян. Особливу увагу приділено забезпеченню права суспільства на правдиву інформацію та обмеженню маніпулятивних інформаційних впливів.

Положення Кримінального кодексу України також можуть застосовуватися для кваліфікації інформаційних злочинів, зокрема поширення свідомо неправдивих відомостей, що спричиняють паніку, дестабілізують ситуацію або створюють загрозу громадській безпеці. Наприклад, стаття 259 КК України передбачає відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про загрозу безпеці громадян, що часто використовується в межах дезінформаційних кампаній [8].

Суттєвий крок у напрямку оновлення правового поля був зроблений з ухваленням Закону України «Про медіа» у 2023 році [9]. Цей закон регулює відповідальність медіа та онлайн-платформ за поширення інформації, що може нести загрозу національній безпеці, а також зобов'язує власників цифрових ресурсів здійснювати контроль за контентом, що має ознаки дезінформації.

Міжнародна практика також слугує орієнтиром для формування ефективної політики протидії інформаційній агресії. Зокрема, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.) у статті 19 визначає право на свободу висловлювання, але допускає обмеження в інтересах національної безпеки та захисту громадського порядку, що може бути застосоване в контексті боротьби з дезінформацією [10].

Рада Європи у своїй Рекомендації 2018 року щодо впливу фейкових новин на демократичні процеси закликала держави забезпечити баланс між свободою слова і необхідністю захисту демократичних інституцій від інформаційних атак, зокрема шляхом впровадження прозорих стандартів відповідальності.

Важливим кроком на рівні ЄС стало ухвалення Директиви про аудіовізуальні медіа-послуги [11], яка покладає на цифрові платформи відповідальність за контент, що може становити загрозу правам людини або національній безпеці, включно з фейковими новинами, що активно використовуються РФ як інструмент впливу.

НАТО, ОБСЄ та інші міжнародні організації виступають активними учасниками у сфері протидії інформаційним загрозам. Їхня діяльність охоплює як технічний моніторинг інформаційних потоків, так і напрацювання рекомендацій для національних урядів щодо ефективної побудови системи інформаційної безпеки.

У сукупності, національні й міжнародні нормативні документи формують базу для послідовної та правомірної протидії інформаційній агресії РФ, проте потребують подальшого вдосконалення у відповідь на динамічний розвиток дезінформаційних технологій.

Висновки. Російська інформаційна агресія становить системну й багатоаспектну загрозу національній безпеці України, особливо в умовах військової агресії. Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що попри активізацію зусиль держави у сфері інформаційної безпеки, залишається низка критичних проблем, які ускладнюють ефективну протидію ворожому впливу. До них, зо-

крема, належать: технологічна складність сучасних інформаційних атак, недостатня координація між державними інституціями, фрагментарність правового регулювання, низький рівень медіаграмотності населення, вразливість інфраструктури інформаційної безпеки, зовнішній контроль над інформаційними платформами та політизація процесів протидії дезінформації.

Загрози, які формуються в інформаційному просторі, не лише шкодять іміджу держави, а й прямо впливають на морально-психологічний стан суспільства, підривають довіру до державних інституцій, спричиняють соціальну напругу та політичну нестабільність. У цьому контексті ефективна протидія інформаційній агресії повинна бути не точковою, а системною, з опорою на міжгалузеву координацію, високий рівень аналітичної спроможності та активну участь громадянського суспільства.

Вирішення окреслених проблем потребує оновлення національного законодавства з урахуванням європейських підходів, створення єдиного центру стратегічних комунікацій, активізації міжнародної співпраці з цифровими платформами, масштабної програми підвищення медіаграмотності, а також модернізації системи моніторингу, виявлення і нейтралізації інформаційних загроз. Лише за умови впровадження комплексного підходу можливо досягти належного рівня інформаційної безпеки, зберегти стійкість та забезпечити ефективну оборону в інформаційному просторі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гурковський В. Механізми використання дезінформації в умовах російської гібридної агресії. *Освіта регіону*. URL: <http://social-science.com.ua/article/1393> (дата звернення 22.07.2025).
2. Гребенюк М.В., Леонов Б.Д. Проблеми протидії поширенню деструктивної пропаганди та дезінформації напередодні виборів: аналіз досвіду ЄС. *Правова інформатика*. № 2(29)/2019. С. 82–89.
3. Коруч У. Інформаційна війна як інструмент пропаганди війни: правові підстави протидії. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 8. С. 334–339.
4. Малик І. Механізми протидії негативним впливам інформаційної пропаганди. *Humanitarian vision*. 2015. Vol. 1. Num. 2. С. 47–54. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/hv_2015_1_2_10 (дата звернення 22.07.2025).
5. Панченко О.А. Інституційне забезпечення процесів протидії російській інформаційній експансії та пропаганді в сучасному світі. *Інформація і право*. Вип. 3. 2021. С. 28–34. URL: <http://il.ipri.org.ua/article/download/243797/241769> (дата звернення 22.07.2025).
6. Галіпчак В.Д. Безпека інформаційного простору України в умовах російської агресії на сучасному етапі: основні завдання та виклики. *Регіональні студії*. Вип. 34. 2023. С. 81–85. URL: <http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/34/13.pdf> (дата звернення 22.07.2025).
7. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення 22.07.2025).
8. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення 12.07.2025).
9. Про медіа: Закон України від 13.01.2023 № 2849-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 10. Ст. 70. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text> (дата звернення 22.07.2025).
10. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966. *Офіційний вісник України*. 1994. № 12. Ст. 38.
11. Рекомендації Ради Європи щодо впливу рейкових новин на демократичні процеси. Страсбург: Рада Європи. 2018. 25 с.

УДК 351.74.08:[811.11:005.963.1]

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.53>

АНГЛОМОВНА ПІДГОТОВКА КАДРІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У КОНТЕКСТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАСТОСУВАННЯ АНГЛІЙСЬКОЇ МОВИ В УКРАЇНІ»: ОРГАНІЗАЦІЙНІ МОДЕЛІ ТА ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Пирожкова Ю.В.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри кримінального права
та правоохоронної діяльності,
Запорізький національний університет
ORCID: 0000-0003-4644-6270*

Ларкін М.О.,
*кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри кримінального права
та правоохоронної діяльності,
Запорізький національний університет
ORCID: 0000-0002-4676-460X*

Пирожкова Ю.В., Ларкін М.О. Англomовна підготовка кадрів правоохоронних органів у контексті Закону України «Про застосування англійської мови в Україні»: організаційні моделі та фінансово-правове забезпечення.

У статті здійснено комплексний аналіз правових, організаційних і фінансово-правових засад англomовної підготовки кадрів правоохоронних органів України у контексті Закону України «Про застосування англійської мови в Україні». В умовах активної євроінтеграції та міжнародної співпраці, зважаючи на розширення функцій безпекового сектору, трансформації публічної служби та зростання значення англійської мови як ключового елементу міждержавної комунікації, підготовка кадрів, здатних ефективно функціонувати в іншомовному середовищі, є не лише актуальною, а й стратегічно необхідною. Розглянуто нормативну базу, що регламентує запровадження англomовної компетентності як кваліфікаційної вимоги для осіб, які займають посади у секторі безпеки і правопорядку. Проаналізовано постанови Кабінету Міністрів України щодо переліку посад, де знання англійської є обов'язковим, а також виявлено відсутність у частині з них конкретного рівня мовної компетентності, що перешкоджає уніфікації вимог і контролю за їх дотриманням. Наголошено, що впровадження зазначених вимог має ґрунтуватися на засадах доцільності та раціональності.

Придiлено увагу організаційним моделям підготовки, зокрема впровадженню ESP-курсiв, дистанційних форм навчання, iнтенсивiв без вiдриву вiд служби, а також модульної iнтеграції мовних дисциплiн у професійну підготовку. Висвітлено фінансово-правові механізми забезпечення англomовної освіти правоохоронцiв: йдеться про кошти державного й мiсцевих бюджетiв, мiжнародну технічну допомогу, грантове фінансування, а також можливості використання iнструментiв державно-приватного партнерства. Наголошено на доцільності нормативного закріплення цiльового фінансування мовної підготовки як компонента службового навчання. Запропоновано використовувати механізми державного замовлення на освітні послуги у закладах вищої освіти у співпраці з МВС України та МОН України. Обґрунтовано доцільність створення єдиної цифрової платформи для підготовки та сертифікації, а також доплат за підтверджений рівень володіння мовою як iнструменту кадрової мотивації.

Ключові слова: англійська мова, правоохоронні органи, професійна підготовка, професійна діяльність, мовні стандарти, англomовна компетентність, мiжнародна комунікація, фінансово-правове забезпечення.

Pyrozhkova Y.V., Larkin M.O. English language training for law enforcement officers in the context of the Law of Ukraine «On the use of the English language in Ukraine»: organizational models and financial-legal support.

The article presents a comprehensive analysis of the legal, organizational, and financial-legal foundations for English-language training of law enforcement personnel in Ukraine, within the framework of the Law of Ukraine “On the Use of the English Language in Ukraine.” In the context of active European integration, the expansion of Ukraine’s participation in international security initiatives, the transformation of the public service, and the growing significance of English as a dominant means of global intergovernmental and professional communication, the development of personnel capable of functioning effectively in a foreign-language environment is not only a relevant task but a strategic necessity. The study reviews the regulatory framework establishing English proficiency as a formal qualification requirement for certain public service positions in the field of national security and law enforcement. Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine defining positions with mandatory English language requirements are examined, with particular attention paid to the lack of clearly defined levels of language proficiency, which hinders the standardization and consistent enforcement of such requirements across sectors. The article emphasizes that the implementation of these language standards should be guided by principles of reasonableness, proportionality, and practical necessity. It explores organizational models of professional language training, including the integration of ESP (English for Specific Purposes) courses, blended and distance learning formats, on-duty intensive programs, and the modular inclusion of language components within broader professional education. Financial and legal mechanisms are analyzed in detail, such as funding from the state and local budgets, international technical assistance, educational grants, and opportunities for public-private partnerships. The author advocates for the institutionalization of targeted funding, the introduction of language skill-based salary incentives, and the establishment of a national digital platform for training, testing, and continuous certification of English proficiency among law enforcement personnel.

Key words: English language, law enforcement agencies, professional training, professional activity, language standards, English language competence, international communication, financial and legal support.

Постановка проблеми. У сучасних умовах глобалізації, інтеграції України до європейського правового простору та активної міжнародної співпраці у сфері безпеки і правопорядку зростає потреба у фахівцях, спроможних до вербальної міжнародної комунікації. Англійською мовою як другою загалом володіють 743 555 740 осіб, і їх кількість постійно зростає. У Науково-практичному коментарі Закону України «Про застосування англійської мови в Україні» (2025 р.) за заг. ред. М. Ларкіна наголошується, що сьогодні англійська мова є офіційною де-юре у 58 зі 196 країн світу. Вона є однією з шести мов Організації Об’єднаних Націй, а також офіційною мовою Європейського Союзу, Ради Європи, Європейської комісії, Європейської асоціації вільної торгівлі та НАТО [1, с. 13]. Як іноземну в різних країнах світу її вивчають на сучасному етапі від 1,1 до 1,5 млрд. людей (що більше, ніж кількість людей, що вивчають французьку, іспанську, китайську та німецьку) [2]. Отже, беззаперечним є факт, що саме англійська мова є домінуючим засобом сучасної глобальної комунікації.

Наголошуючи на «особливому статусі» англійської мови як світової мови та мови сучасної науки, ділової комунікації, Конституційний Суд у справі за конституційним поданням 51 народно-го депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 14.07.2021 р. № 1-р/2021 у п. 6.3 мотивувальної частини зазначає, що «у нинішньому світі англійська мова відіграє роль глобального посередника в спілкуванні між народами. Такою самою є її роль у спілкуванні між представниками наукових і професійних спільнот» [3]. Англійська підготовка кадрів у сфері безпеки набуває особливої актуальності в контексті п. 5 ст. 3 Закону України від 04.06.2024 р. «Про застосування англійської мови в Україні» [4], адже активізація професійної мобільності та міжнародної співпраці (зокрема, посилення ефективності взаємодії з міжнародними організаціями такими як Європол, Інтерпол, ОБСЄ, Місія ЄС з реформування сектору цивільної безпеки в Україні тощо), оперативний обмін інформацією, належний рівень обслуговування іноземних громадян, участь у спільних операціях, тренінгах, обмін досвідом на міжнародних конференціях, симпозиумах, нарадах та проходження професійного навчання за участю іноземних інструкторів,

потребує системної модернізації традиційних підходів як до організаційних моделей, так і до фінансово-правового забезпечення такої підготовки, що дозволить підвищити ефективність виконання службових обов'язків та належно представляти інтереси України на міжнародному рівні.

Метою дослідження є комплексний аналіз правових засад, змісту та стратегій організаційно-го й фінансово-правового забезпечення англомовної підготовки кадрів правоохоронних органів України у контексті реалізації Закону України «Про застосування англійської мови в Україні» та імплементації міжнародно-правових та європейських мовних стандартів.

Стан опрацювання проблематики. Проведені дослідження дозволяють акцентувати увагу на актуалізації науково-педагогічних досліджень, присвячених проблематиці іншомовної, зокрема англомовної підготовки у закладах вищої освіти (роботи В. Безлюдної, О. Бойко, Т. Брик, Л. Воротноюк, А. Ворначева, Н. Гончаренко, Л. Грицук, І. Грицай, Т. Дніпровської, О. Кондрашової, Л. Максимчук, О. Осадчої, О. Петухової, І. Ставицької, Л. Стрельчук, Н.Сури, О. Тинкалюк, В. Чорної та ін. сфокусовані на дослідженні сучасних технологій та пошуку оптимізації змісту, методів та форм). Зважаючи на особливості організації начального процесу у ЗВО у нинішніх складних умовах, слід також відмітити ряд фундаментальних праць, присвячених оптимізації викладання англійської в умовах дистанційного навчання (дослідження В. Александрової, Г. Бабак, С. Байдацької, О. Бігич., О. Борзенко, О. Канюк, Н. Михайлової та ін.), пошуку педагогічних технологій при викладанні англійської мови для майбутніх фахівців певної галузі. Так, значний теоретичний та практичний матеріал організації англомовної підготовки як обов'язкової умови успішної професійної діяльності майбутніх фахівців морської галузі, накопичений у дослідженнях Хроленко О., Тихоніна С., Ліпшиць Л. та ін. [5-6]. Методології викладання англійської мови для підготовки фахівців авіаційної сфери присвячено роботи О. Банькової, А. Богущ, І. Демченко, О. Ковтун, Н. Мельник та ін. [7-10]. В психолого-педагогічній літературі існує ряд досліджень і теоретичних розробок, присвячених проблемам професійної англомовної підготовки майбутніх психологів (роботи Олександренко К., Роскваса І. та ін.) [11]. Слід акцентувати увагу на тому, що останнім часом спостерігається помітне зростання інтересу наукової спільноти до проблеми англомовної підготовки кадрів у сфері правоохоронної діяльності, зокрема, слід відмітити зростання кількості досліджень, присвячених формуванню іншомовної, в тому числі й англомовної, професійної компетентності майбутніх працівників правоохоронних органів, аналізу змісту навчальних програм, методів викладання та впровадженню сучасних педагогічних технологій, а також зазначена тематика є предметом дискусій фахових науково-практичних конференцій [12-13]. Прийняття Закону України «Про застосування англійської мови в Україні», як цілком справедливо зауважують Т. Коломоєць, С. Кушнір, Д. Євтушенко, І. Шумейко обумовило закріплення новітніх за змістом положень щодо вимог допуску особи до професійної діяльності у публічних сферах суспільного життя у частині визначення рівня володіння нею англійською мовою. При цьому наголошується на різноваріативності підходів вчених-правників до аналізу проблематики «іншомовної спроможності» як критерії допуску особи до публічної служби (наприклад, роботи Д. Лученка, Л. Біли-Тіунової, С. Федчишина, О. Дрозда, А. Берлача тощо) [14, с. 614]. Проте, не зважаючи на розмаїття наукових праць, не применшуючи здобутки їх авторів, необхідно зазначити, що наразі залишається невирішеною низка важливих питань, пов'язаних із питаннями успішної реалізації положень зазначеного Закону крізь призму організаційно-правових та фінансово-правових аспектів забезпечення організації та змістовного наповнення англомовної підготовки кадрів правоохоронних органів з урахуванням нових викликів національній безпеці, що й актуалізує відповідне дослідження.

Виклад основного матеріалу. Зосередимо увагу на таких трьох основних блоках. Перш за все, на аналізі чинного законодавства, яким впроваджено англомовну підготовку кадрів правоохоронних органів, оскільки імператив впровадження «зовнішніх мовних стандартів» як обов'язкового «фільтру» для допуску осіб до професійної діяльності в прийнятому Законі України «Про застосування англійської мови в Україні», за цілком слушним зауваженням Т. Коломоєць, С. Кушніра, Д. Євтушенко, І. Шумейка, фактично ознаменувало початок формування «нової моделі кваліфікаційного допуску особи до професійної діяльності» [14, с. 614]. По-друге, розглянемо можливі організаційні моделі реалізації англомовної підготовки, які можуть застосовуватись у межах як національної системи освіти, так і в межах міжнародного співробітництва. Окрему увагу приділимо питанням правового регулювання фінансування впровадження програм англомовної підготовки правоохоронців, зокрема аналізу потенційних джерел фінансування, механізмів їх розподілу та ефективного використання ресурсів.

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 3 ЗУ та «Про застосування англійської мови в Україні» вимога щодо обов'язковості володіння англійською мовою встановлюється до осіб, які претендують на заняття посад поліцейських середнього і вищого складу Національної поліції України, посад начальницького складу інших правоохоронних органів, посад начальницького складу служби цивільного захисту, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України (*набирає чинності через чотири роки 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*) [4]. Вважаємо за доцільне підтримати позицію вчених-адміністративістів Т. Коломоєць, С. Кушніра, Д. Євтушенко, І. Шумейка, які цілком справедливо зауважують на наявності підстав та доцільності схвальної оцінки широкої сфери підзаконної нормотворчості Кабінету Міністрів України в зазначеному питанні, оскільки саме такий підхід дозволить забезпечити оперативне реагування на кадрові запити суспільства, держави, конкретної публічної сфери суспільного життя та дозволить забезпечити системність, уніфікацію, стратегічність у вирішенні відповідного питання [14, с. 615].

Постановою КМУ від 24.12.2024 р. № 1488 затверджено перелік посад поліцейських середнього і вищого складу Національної поліції, посад начальницького складу інших правоохоронних органів, посад начальницького складу служби цивільного захисту, кандидати на зайняття яких зобов'язані володіти англійською мовою (*п. 2 зазначеної Постанови встановлено, що ця постанова набирає чинності через чотири роки з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні*) [15]. Слід підкреслити, що зазначеною Постановою затверджено перелік відповідних посад без конкретизації рівня мовленнєвої компетенції володіння англійською мовою, що слід визнати суттєвим недоліком, який потребує усунення (більш виправданим вбачається підхід у Постанові КМУ від 27.12.2024 р. № 1522 при визначенні переліків посад військовослужбовців офіцерського складу, сержантського і старшинського складу, кандидати на зайняття яких з числа військовослужбовців за контрактом зобов'язані володіти англійською мовою, також прийнятою на виконання ЗУ «Про застосування англійської мови в Україні», в якій не лише затверджено перелік відповідних посад, але й передбачено рівень мовленнєвої компетенції) [16]. Такий підхід є більш виправданим, з огляду на те, що створює підґрунтя для розробки концепції та практичної реалізації оптимального варіанта організаційно-правового та фінансового забезпечення англійської підготовки правоохоронців. Підтримуючи цілком справедливе зауваження О. Макаренкова, висловлене у Науково-практичному коментарі до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про застосування англійської мови в Україні» щодо проблеми «вірного співвідношення «функціональних талантів на посаді» зі «знаннями англійської мови», оскільки, як зазначає вчений, ігнорування цього співвідношення і типів інтелекту позбавить націю талановитих людей на посадах тільки за тією ознакою, що вони не зможуть демонструвати рівень англійської мови, і навпаки [1, с. 28], варто додати, що впровадження вимог до англійської компетентності фахівців правоохоронної сфери має ґрунтуватися на засадах доцільності та раціональності. Ці вимоги повинні бути диференційованими та обґрунтованими як реальними потребами та стратегічними пріоритетами держави, так і практичними аспектами службової діяльності, що передбачає використання англійської мови під час виконання професійних завдань, участі в міжнародному співробітництві, обміні інформацією, спільних операціях і комунікації з іноземними партнерами.

Не можна залишити поза увагою Концепцію Державної цільової національно-культурної програми сприяння вивченню та застосуванню англійської мови в Україні на 2026-2030 роки, затверджену Постановою КМУ від 04.06.2025 р. № 659 [17], в якій за результатами кількісного соціологічного дослідження, проведеного у грудні 2022 р. – січні 2023 р. Київським міжнародним інститутом соціології зроблено висновок, що серед дорослого населення в Україні тільки 23 відсотки спроможні спілкуватися англійською мовою на побутовому і професійному рівнях. Наголошено, що комплексний підхід при створенні сприятливих умов для вивчення англійської мови (серед яких усунення системних недоліків існуючої системи, посилення координації між державними установами, закладами освіти та громадськими ініціативами), є оптимальним варіантом інтеграції англійської мови у різні сфери суспільного життя. Цей варіант включає розробку та впровадження навчальної цифрової інфраструктури, забезпечення доступу до інтерактивних навчальних матеріалів, курсів для різних рівнів та цільових аудиторій.

У цьому контексті слід наголосити на сучасних наукових дослідженнях, сфокусованих на організаційних моделях формування специфічних англомовних компетентностей кадрів правоохоронних органів в контексті системного підходу (чому навчати? (мета і завдання підготовки); що вивчати? (зміст підготовки); як навчати? (методика підготовки, форми підготовки, інтеграція мовних курсів у модулі професійного навчання, дистанційний та змішаний формат, короткострокові інтенсиви без відриву від служби); чим навчати? (засоби підготовки)); удосконаленні методології їх формування, як курсів англійської мови для спеціальних цілей (ESP) (дослідження К. Бабенко, О. Банаєвої, Ю. Бортник, О. Волік, Н. Горбач, О. Зеленської, Т. Кальченко, І. Козубенко, О. Мамонової, Н. Ткачової, А. Яворської та ін.) [18-23], які можуть стати науковим фундаментом для розробки системи курсів різних рівнів та спеціалізації у професійній термінології. Також можуть бути використані для безперервного навчання та вдосконалення англомовної комунікативної компетентності правоохоронців, які беруть участь у міжнародних заходах (спільних операціях, навчаннях, робочих групах тощо), та дозволять більш раціонально використовувати наявні фінансові та навчальні ресурси при реалізації положень Постанови КМУ від 24.12.2024 р. № 1488.

Важливою умовою ефективного впровадження англомовної підготовки правоохоронців є належне правове забезпечення фінансування такої діяльності. Виклики реалізації англомовної освіти працівників правоохоронних органів, які вже перебувають на службі, значною мірою зумовлені саме цим питанням. Без стабільної фінансової підтримки неможливо забезпечити якісне навчання, підготовку кваліфікованих викладачів, розробку адаптованих навчальних програм, а також доступ до сучасних освітніх ресурсів. У відповідності до ч. 3 ст. 8 аналізованого Закону, фінансування вивчення громадянами України англійської мови здійснюється за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та з інших джерел, не заборонених законодавством [4]. Концепцією Державної цільової національно-культурної програми сприяння вивченню та застосуванню англійської мови в Україні на 2026-2030 роки задекларовано аналогічну норму, при цьому деталізовано, що обсяг фінансування Програми орієнтовний [17]. У контексті даної проблематики доцільно звернути увагу та схвально оцінити впровадження стимулюючих інструментів – Постанова КМУ від 7 березня 2025 р. № 257 «Про затвердження Порядку встановлення надбавки за володіння англійською мовою деяким категоріям осіб» [24]. Отже, виходячи із зазначеного, досить логічним вбачається висновок, що прийняття Закону України «Про застосування англійської мови в Україні» актуалізує необхідність формування цілісного механізму фінансово-правового забезпечення вивчення англійської мови співробітниками правоохоронних органів. Одним із ключових шляхів реалізації цієї політики має стати інтеграція англомовної підготовки у програми професійного навчання за рахунок коштів державного бюджету, зокрема через спеціалізовані програми Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства освіти і науки України. Необхідно передбачити у законодавстві цільове фінансування мовної підготовки як складової службової підготовки (так, наприклад, в Австрії функціонує один головний поліцейський освітній заклад – Академія безпеки Австрії (Sicherheitsakademie), АБА. Підвищення кваліфікації організовується як АБА (обов'язково проводиться для кожного офіцера поліції раз на два роки), так і відповідним Директоратом федеральної поліції (залежно від місцевих потреб у навчанні). АБА пропонує мовні курси, програма яких передбачає навчання без відриву від служби та включає можливість навчання на 12 мовних курсах [25, с. 96-97]. Поліцейська академія Чорногорії проводить курси англійської мови для оперативних співробітників поліції [25, с. 96-97]. Варто також розглянути можливість співфінансування таких програм за рахунок міжнародної технічної допомоги, грантів та проєктів ЄС, а також через державно-приватне партнерство.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна дійти висновків, що прийняття Закону України «Про застосування англійської мови в Україні» стало імпульсом для оновлення підходів до мовної підготовки кадрів правоохоронних органів у контексті їх професійної діяльності та міжнародної взаємодії. Системна модернізація нормативно-правових, організаційних та фінансових механізмів зазначеного процесу, а саме: конкретизація вимог до рівнів англомовної компетентності, інтегрування англомовної підготовки до системи професійної освіти та підвищення кваліфікації, впровадження сучасних освітніх моделей, зокрема на основі концепцій ESP (англійської для спеціальних цілей) з урахуванням специфіки службових обов'язків та реальних потреб правоохоронців у міжнародному комунікативному просторі, впровадження стимулюючих механізмів (надбавок за підтверджений рівень володіння), міжвідомча координація та створення єдиної ін-

формаційно-освітньої платформи для системної підготовки та тестування дозволить забезпечити ефективну англомовну підготовку кадрів у сфері безпеки і правопорядку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про застосування англійської мови в Україні»: науково-практичний коментар / В.І. Бояров та ін.; за заг. ред. М.О. Ларкіна. Київ: Юрінком Інтер, 2025. 164 с.
2. Noack R., Gamlo L. The world's languages, in 7 maps and charts. The Washington Post. April 23, 2015. URL: http://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/04/03/the-worlds-languages-in-7-maps-and-charts/utm_term=.e7a302e8a758.
3. Рішення Конституційного Суду України від 14.07.2021 р. № 1-п/2021 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#Text> (дата звернення: 10.07.2025).
4. Про застосування англійської мови в Україні : Закон України від 04 червня 2024 р. № 3760-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3760-20#Text> (дата звернення: 09.06.2025).
5. Хроленко О.А., Тихоніна С.І. Англомовна підготовка у ЗВО як обов'язкова умова успішної професійної діяльності майбутніх фахівців морської галузі. *Education and science of today: intersectoral issues and development of sciences: Collection of scientific papers «ΛΟΓΟΣ» with Proceedings of the VIII International Scientific and Practical Conference*. Cambridge, May 9, 2025. Cambridge-Vinnytsia: P.C. Publishing House & UKRLOGOS Group LLC, 2025. URL: <https://archive.logos-science.com/index.php/conference-proceedings/issue/view/35/35>.
6. Ліпшиць Л.В. Іншомовна підготовка як складова професійної компетентності майбутніх фахівців морської індустрії. *Педагогічний альманах. Збірник наукових праць*. 2022. № 52. С. 103–107.
7. Банькова О.С. Важливість вивчення англійської мови під час підготовки пілотів: світова практика. *Вища освіта України у контексті інтеграції до Європейського освітнього простору*. 89(II). С. 150–157.
8. Богущ А.М., Ковтун О.В. Теоретичні і практичні аспекти формування мовної компетентності майбутніх пілотів і авіадиспетчерів. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Серія: Філологія. Педагогіка. 2014. Вип. 4. С. 66–74.
9. Мельник Н.І. Особливості іншомовної підготовки майбутніх фахівців авіаційної галузі. *Актуальні проблеми педагогіки, психології та професійної освіти*. 2019. № 1. С. 1–7.
10. Демченко І.В. Особливості англомовної професійної підготовки майбутніх фахівців авіаційної галузі у льотних закладах вищої освіти. *Вісник університету імені Альфреда Нобеля*. Серія «Філологічні науки». 2021. № 1 (21.). С. 261–267.
11. Олександренко К., Росквас І. Особливості іншомовної підготовки майбутніх психологів. *Вісник Національного університету оборони України*. 2025. 84 (2). С. 136–141.
12. Іншомовна підготовка працівників правоохоронних органів і сектору безпеки: Матеріали III Міжнародної наук.-практ. конф., м. Київ 27 березня 2019 р. Київ: Національна академія прокуратури України, 2019. 292 с.
13. Іншомовна підготовка працівників ОВС та фахівців із права : матеріали XI міжвуз. наук.-практ. інтернет-конф., м. Київ 25 травня 2023 р. Київ: Національна академія внутрішніх справ, 2023. 72 с.
14. Кушнір С.М., Коломєць Т.О., Пирожкова Ю.В., Євтушенко Д.С., Шумейко І.П. Закон України «Про застосування англійської мови в Україні» крізь призму сприйняття міжнародно-правових та європейських мовних стандартів допуску особи до професійної діяльності, пов'язаної із реалізацією та захистом прав приватної особи та публічного інтересу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 11. С. 613–617.
15. Про затвердження переліку посад поліцейських середнього і вищого складу Національної поліції, посад начальницького складу інших правоохоронних органів, посад начальницького складу служби цивільного захисту, кандидати на зайняття яких зобов'язані во-

- лодіти англійською мовою: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2024 р. № 1488 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1488-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.07.2025).
16. Про переліки посад військовослужбовців офіцерського складу, сержантського і старшинського складу, кандидати на зайняття яких з числа військовослужбовців за контрактом зобов'язані володіти англійською мовою : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2024 р. № 1522 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-pereliku-posad-viiskovosluzhbovtsiv-ofiterskoho-skladu-serzhantskoho-i-starshynskoho-skladu-t271224> (дата звернення: 26.07.2025).
 17. Концепція Державної цільової національно-культурної програми сприяння вивченню та застосуванню англійської мови в Україні на 2026-2030 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 04 червня 2025 р. № 659 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/659-2025-%D0%BF#Text>.
 18. Бабенко К. Загальні питання англомовної підготовки магістрів правознавчого напрямку. *Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія: Педагогіка і психологія*. 2024. Вип. 77. С. 19–25.
 19. Ткачова Н.О., Зеленська О.М. Формування іншомовної компетентності як важливого складника професійної компетентності майбутніх офіцерів. *Соціальні аспекти військово-професійної діяльності сектора безпеки і оборони: виклики сьогодення*: збірник тез доповідей I Міжнародної наук.-практ. онлайн-конф., м. Харків, 20 травня 2021 р. Харків, 2021. С. 307–309.
 20. Мамонова О.І., Баланаєва О.В. Упровадження практичного складника в процес формування іншомовної комунікативної компетентності майбутніх правоохоронців. *Правовий часопис Донбасу*. 2023. № 3(84). С. 70–75.
 21. Яворська А.О. Підвищення рівня комунікативної компетентності при іншомовній підготовці майбутніх працівників правоохоронних органів. *Актуальні питання розвитку комунікації в професійній діяльності правоохоронних органів: виклики XXI століття*: матеріали міжвузівської наук.-практ. конф., м. Одеса, 24 квітня 2023 р. Одеса: ОДУВС, 2023. С. 59–61.
 22. Козубенко І.В. Комунікативна складова професійної діяльності поліцейського. *Юридична психологія*. 2022. № 2 (31). С. 122–129.
 23. Кальченко Т.М., Горбач Н.Л., Бортник Ю.М. Використання інформаційно-комунікаційних технологій у процесі іншомовної підготовки правоохоронців. *Pedagogical sciences / «Colloquium-journal»*. 2022. № 36 (159). С. 4–6.
 24. Порядок встановлення надбавки за володіння англійською мовою деяким категоріям осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2025 р. № 257 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення 09.06.2025).
 25. Системи освіти та підготовки поліції в регіоні ОБСЄ / Хатія Деканоїдзе, Мадлен Хелашвілі: Київ, 2018. 164 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.54>

РОЛЬ І ЗАВДАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ ГАБАРИТНО-ВАГОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Політанський В.С.,

*доктор юридичних наук, старший дослідник,
провідний науковий співробітник*

Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування

Національної академії правових наук України

ORCID: 0000-0002-4664-8537

e-mail: slavik777tom@gmail.com

Зайкіна Г.М.,

доктор юридичних наук, доцент,

*професор кафедри правового забезпечення
та адміністрування транспортної діяльності*

Українського державного університету залізничного транспорту

ORCID: 0009-0007-7141-1391

e-mail: Anna-zaykina@ukr.net

Політанський В.С., Зайкіна Г.М. Роль і завдання Національної поліції у сфері здійснення габаритно-вагового контролю в Україні: адміністративно-правовий аспект.

У статті здійснено комплексне дослідження ролі та завдань Національної поліції України у сфері здійснення габаритно-вагового контролю (ГВК) як інструменту публічного адміністрування у галузі автомобільного транспорту. Обґрунтовано, що ГВК не обмежується виключно технічними процедурами зважування транспортних засобів, а має адміністративно-правову природу, реалізуючись як складова державної політики із забезпечення безпеки дорожнього руху, охорони дорожньої інфраструктури та захисту публічного інтересу.

На основі аналізу законодавства України, підзаконних нормативно-правових актів, а також міжнародно-правових зобов'язань, зокрема положень директив Європейського Союзу, досліджено повноваження Національної поліції у сфері контролю за вантажоперевезеннями. Встановлено, що поліція виконує не лише функції правопорядку, а й реалізує адміністративно-юрисдикційні, профілактичні та виконавчі функції у межах адміністративного режиму ГВК. Розкрито її організаційно-правовий статус як суб'єкта державного управління, уповноваженого здійснювати контрольну діяльність у публічній сфері.

Особливу увагу приділено формам і методам діяльності поліції, зокрема: контрольно-наглядовим, превентивним, реагувальним заходам, адміністративному примусу та процедурі фіксації правопорушень. У контексті реалізації владних повноважень акцентовано на адміністративно-правових механізмах забезпечення прав учасників транспортного процесу, включаючи дотримання принципів законності, пропорційності, неупередженості та процедур оскарження дій працівників поліції.

Окремо проаналізовано взаємодію Національної поліції з іншими органами публічної адміністрації – Укртрансбезпекою, Укравтодором, органами місцевого самоврядування, та виявлено проблеми дублювання функцій, відсутності єдиних координаційних механізмів і правової визначеності компетенцій.

За підсумками дослідження сформульовано адміністративно-правові проблеми та визначено перспективні напрямки вдосконалення правового регулювання участі Національної поліції у сфері ГВК. Обґрунтовано доцільність розроблення спеціального нормативного акту, удосконалення процедур міжвідомчої взаємодії, цифровізації процесів контролю, а також посилення інституційних та правових гарантій у межах реалізації державної транспортної політики.

Ключові слова: габаритно-ваговий контроль, адміністративне право, зловживання, державний контроль, публічне адміністрування, Національна поліція України, безпека дорожнього руху, міжвідомча взаємодія, інформаційно-правове забезпечення.

Politanskyi V.S., Zaikina H.M. The role and tasks of the National Police in the field of dimensional and weight control in Ukraine: administrative and legal aspect.

The article carries out a comprehensive study of the role and tasks of the National Police of Ukraine in the field of dimensional and weight control (GVK) as a tool of public administration in the field of road transport. It is substantiated that GVK is not limited exclusively to technical procedures for weighing vehicles, but has an administrative and legal nature, being implemented as a component of state policy to ensure road safety, protect road infrastructure and protect the public interest.

Based on the analysis of the legislation of Ukraine, subordinate regulatory legal acts, as well as international legal obligations, in particular the provisions of the European Union directives, the powers of the National Police in the field of cargo transportation control are investigated. It is established that the police perform not only law enforcement functions, but also implement administrative-jurisdictional, preventive and executive functions within the administrative regime of the State Traffic Safety Administration. Its organizational and legal status as a subject of state administration authorized to carry out control activities in the public sphere is revealed.

Particular attention is paid to the forms and methods of police activity, in particular: control and supervision, preventive, response measures, administrative coercion and the procedure for recording offenses. In the context of the implementation of authority, emphasis is placed on administrative and legal mechanisms for ensuring the rights of participants in the transport process, including compliance with the principles of legality, proportionality, impartiality and procedures for appealing the actions of police officers.

The interaction of the National Police with other public administration bodies – Ukrtransbezpeka, Ukravtodor, local governments – is separately analyzed, and problems of duplication of functions, the lack of unified coordination mechanisms and legal certainty of competencies are identified.

Based on the results of the study, administrative and legal problems were formulated and promising directions for improving the legal regulation of the National Police's participation in the field of traffic control were identified. The feasibility of developing a special regulatory act, improving procedures for interagency interaction, digitalization of control processes, as well as strengthening institutional and legal guarantees within the framework of the implementation of state transport policy was substantiated.

Key words: dimensional and weight control, administrative law, abuse, state control, public administration, National Police of Ukraine, road safety, interagency interaction, information and legal support.

Постановка проблеми. У контексті зростання навантаження на транспортну інфраструктуру та воєнних викликів питання ефективного здійснення ГВК набуває особливої ваги. ГВК виступає не лише технічним, а й управлінським інструментом публічного адміністрування у сфері автомобільного транспорту, безпосередньо пов'язаним із безпекою дорожнього руху та захистом інфраструктури.

Національна поліція України, як орган, що забезпечує правопорядок і безпеку дорожнього руху, виконує важливу функцію в реалізації публічної політики у сфері ГВК. Її повноваження охоплюють як зупинку транспортних засобів для перевірки, так і взаємодію з іншими суб'єктами публічної адміністрації, зокрема Укртрансбезпекою та Укравтодором.

Втім, нормативно-правове регулювання участі поліції у сфері ГВК залишається фрагментарним, що створює колізії, правові невизначеності та проблеми в реалізації адміністративних процедур. Особливої уваги потребують питання узгодження міжвідомчих повноважень, забезпечення прав суб'єктів транспортного процесу та дотримання принципів адміністративного права – законності, пропорційності, неупередженості.

Таким чином, існує потреба в поглибленому дослідженні адміністративно-правового статусу Національної поліції у сфері ГВК, оцінці чинної нормативної бази та формулюванні пропозицій щодо її вдосконалення з урахуванням європейських стандартів і практик публічного управління.

Метою статті є здійснення комплексного адміністративно-правового аналізу ролі та завдань Національної поліції у сфері здійснення габаритно-вагового контролю як інструменту публічно-

го адміністрування, з'ясування її повноважень, форм і методів діяльності, особливостей нормативно-правового регулювання, процедур міжвідомчої взаємодії, засобів захисту прав учасників транспортного процесу, а також виявлення проблем і обґрунтування напрямів удосконалення правового статусу поліції в цій сфері.

Стан опрацювання проблематики. Питання адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, а також реалізації функцій публічного адміністрування в транспортній сфері, включаючи ГВК, вже були предметом наукового аналізу в низці дисертаційних, монографічних та прикладних досліджень.

Так, вагомий внесок у розробку теоретичних і прикладних засад адміністративно-правового забезпечення діяльності патрульної поліції зробив Д.С. Дронік, який у своїй дисертації розкрив організаційно-правові аспекти функціонування підрозділів поліції, звернувши увагу на проблеми нормативної регламентації їх повноважень у сфері контролю за транспортними потоками. Подібний акцент на адміністративно-правову природу превентивних і контрольних функцій поліції зроблено й у монографії Х.П. Ярмачі, Р.М. Пилипів та М.Ю. Веселова, в якій висвітлено інструменти реагування поліції на порушення у сфері дорожнього руху, зокрема в контексті перевищення дозволених вагових норм.

Зі свого боку, В.І. Варивода, Д.А. Євдокимов та інші автори у методичних рекомендаціях Національної академії внутрішніх справ визначають систему організаційних форм реалізації поліцією функцій у сфері забезпечення дорожнього порядку, з акцентом на міжвідомчу координацію, що безпосередньо пов'язано з практикою здійснення ГВК. У свою чергу, Р.С. Агакарян розглядає адміністративну відповідальність за правопорушення на транспорті як окрему категорію адміністративно-деліктних проявів, включаючи проступки, пов'язані з перевантаженням транспортних засобів і невиконанням законних вимог поліцейських.

Водночас, незважаючи на наявність зазначених наукових розвідок, участь Національної поліції у сфері саме габаритно-вагового контролю лишається фрагментарно розкритою в юридичній науці. Проблема специфіки правового статусу поліції у системі реалізації публічної політики у сфері ГВК, форми її взаємодії з іншими органами публічної адміністрації (зокрема Укртрансбезпекою, Укравтодором), особливості нормативного закріплення превентивних і контрольних повноважень, питання захисту прав суб'єктів транспортного процесу в умовах поліцейського контролю залишаються малодослідженими.

Таким чином, актуальність і новизна заявленої тематики зумовлена потребою у цілісному адміністративно-правовому осмисленні ролі Національної поліції в системі ГВК, удосконаленні нормативного забезпечення її повноважень, розробці ефективних моделей міжвідомчої координації та правових гарантій дотримання прав учасників транспортного процесу.

Виклад основного матеріалу. Габаритно-ваговий контроль є важливою складовою державної політики у сфері автомобільного транспорту, яка має за мету не лише регулювання транспортних перевезень, але й забезпечення стратегічних інтересів держави у сфері безпеки, економіки та інфраструктури. У вітчизняній адміністративно-правовій науці ГВК розглядається як специфічна контрольна діяльність держави, що реалізується через органи публічної адміністрації з метою запобігання перевищенню допустимих параметрів вантажних транспортних засобів.

Сутність ГВК полягає у забезпеченні дотримання встановлених законодавством норм щодо габаритів, маси та навантаження на вісь транспортних засобів, що здійснюють рух автомобільними дорогами загального користування. Такий контроль має публічно-правову природу, оскільки реалізується виключно державними або уповноваженими органами в межах адміністративної юрисдикції та в інтересах суспільства.

З адміністративно-правової точки зору, ГВК виконує регуляторну, превентивну та захисну функції: а) регуляторна функція проявляється в обмеженні прав на вільне пересування вантажного транспорту з метою захисту інтересів суспільства; б) превентивна – у запобіганні правопорушенням у сфері експлуатації транспортних засобів; в) захисна – у збереженні об'єктів критичної інфраструктури, дорожнього покриття та транспортної системи загалом.

ГВК має чіткий вектор безпекової орієнтації, адже перевантаження транспортних засобів напряму впливає на: а) знос дорожнього покриття; б) погіршення експлуатаційного стану мостів та шляхопроводів; в) створення умов для аварійних ситуацій. Крім того, перевантажені транспортні засоби створюють підвищений ризик дорожньо-транспортних пригод: а) зниження маневреності та керованості; б) подовження гальмівного шляху; в) пошкодження мостів та шляхопроводів.

Такі наслідки становлять загрозу публічному порядку, а відтак, потребують негайної реакції з боку органів адміністративної юрисдикції, передусім Національної поліції, яка виконує оперативну функцію реагування на порушення

Слід відзначити, що сучасний ГВК функціонує не лише як правоохоронний або наглядовий інститут, а й як інструмент публічного адміністрування, тобто системи організаційно-правових дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованих на досягнення суспільно важливих цілей.

У сфері публічного адміністрування ГВК забезпечує баланс між економічною доцільністю вантажних перевезень та суспільною необхідністю збереження інфраструктурного ресурсу. Адміністративно-правове забезпечення ГВК передбачає застосування санкцій, проведення моніторингу, використання автоматизованих систем (WiM) та здійснення міжвідомчої координації (зокрема між Укртрансбезпекою, Національною поліцією, органами місцевого самоврядування).

У свою чергу, Національна поліція України, згідно із Законом України «Про Національну поліцію», є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується Кабінетом Міністрів через Міністра внутрішніх справ, і спрямована на забезпечення безпеки, охорону прав і протидію злочинності [1]. Зокрема, одним із завдань є контроль за дотриманням правил дорожнього руху, експлуатаційного стану і правомірністю вантажоперевезень.

Поліцейські мають право зупиняти транспортні засоби на підставі ст. 35 Закону «Про Національну поліцію», однак не виключно для перевірки документів, а з метою забезпечення комплексного контролю [1]. У рамках ГВК вони: а) супроводжують вантажні ТЗ під час спеціальних перевезень, наприклад, небезпечних вантажів [2]; б) погоджують маршрути, видають дозволи, фіксують порушення вагових/габаритних норм; в) можуть викликати додаткові перевірки за участі Укртрансбезпеки чи Укравтодору [3]; г) оформлюють адміністративні протоколи та забезпечують виконання рішень контролюючих органів

Закон від 29.06.2021 № 1582-IX розширив можливості автоматичної фіксації порушень габаритно-вагових норм, але роль національної поліції залишилася ключовою, для затримання транспорту при порушеннях, фіксації доказової бази та забезпечення виконання санкцій [4]. Таким чином, повноваження поліції у вантажному контролі є багатофункціональними: від превенції до правозастосування, забезпечуючи юридично обґрунтовані дії при порушеннях.

У межах своєї адміністративної юрисдикції національна поліція реалізує публічну політику через: а) виняткове право видачі дозволів і погодження спеціальних перевезень; б) координацію з іншими органами: МВС, Укртрансбезпекою і Укравтодором, для забезпечення комплексного контролю; в) взаємодію із законодавчо визначеними органами під час розробки нормативних актів та процедур [5, с. 55].

Загалом, адміністративно-правовий статус поліції полягає у поєднанні виконавчо-розпорядчих, контрольно-наглядових та дозвільних функцій. Це дозволяє їй ефективно впроваджувати державну політику в галузі безпеки дорожнього руху та ГВК, хоча потребує досконалого законодавчого уточнення механізмів координації і захисту прав суб'єктів перевезень.

Що стосується нормативно-правової бази регулювання участі Національної поліції у здійсненні ГВК, то вона складається із законодавчих та підзаконних актів України та міжнародно-правові зобов'язання. Участь Національної поліції в сфері ГВК, відображається насамперед у таких законодавчих та підзаконних актах:

1. Закон України «Про автомобільний транспорт» № 2344-III (2001) – визначає основоположні принципи вантажоперевезень, зокрема регулювання габаритних норм, а також надає Кабінету Міністрів право врегулювати організаційні аспекти контролю [6];

2. Закон України «Про внесення змін щодо ГВК» № 54-IX (2019) – уточнює адміністративну відповідальність (ст. 14-3 КУпАП) і встановлює особливості розгляду справ про порушення норм ГВК [7].

3. Закони України № 1534-IX [8] і 1582-IX [4] (2021) – запровадили автоматичну фіксацію порушень габаритно-вагових параметрів та вдосконалили санкції, із чітким зазначенням ролі поліції у процесі затримання та супроводу ТЗ

4. Постанови КМУ № 879 (2007) [9] та № 79 (2022) [10] – регламентують процедуру здійснення ГВК, застосування автоматизованих систем, форми документів і умови зважування.

5. Постанови № 513 (2023) – встановлює правила супроводження ТЗ з ознаками порушення до пунктів зважування терміном до 50 км, за участі уповноважених органів, включаючи поліцію [11].

Таким чином, правова основа визначає чіткі повноваження поліції: зупиняти, фіксувати факти, супроводжувати, оформлювати протоколи. Усе це створює законодавчо обґрунтовану та системну основу участі поліції в публічному адмініструванні ГВК.

Крім того, Україна як сторона багатьох міжнародних угод адаптує своє законодавство у сфері транспорту, включно з ГВК до міжнародно-правових зобов'язань, зокрема: 1) Асоціаційна угода з ЄС (2014/2017) – передбачає гармонізацію технічних стандартів, транспортної політики, забезпечення безпеки дорожнього руху. Запозичення регуляторних стандартів щодо габаритно-вагових норм стало одним із кроків до інтернаціоналізації правового поля [12]; 2) Перехідні правила ЄС-Україна щодо дорожніх перевезень (2022): включають нові вимоги до розміру, ваги, електронних дозволів – вплив на стандарти ГВК в Україні [13]; 3) Впровадження систем штрих-кодів та європейських норм ваги-габариту – поліпшує процедури та підвищення прозорості перевірок; 4) Партнерство з UNECE та WP.29 – ЄС-Україна синхронізують автомобільні технічні характеристики з UN-Regulations, що включає вагові параметри ТЗ [14].

Крім того, міжнародні договори такі як Віденська конвенція (1969), встановлюють стандарти для міжнародного транспорту, включаючи контроль за допуском транспортних засобів до міжнародного руху, що містить імплікації й у сфері ГВК [15]. Унаслідок цих зобов'язань українське законодавство динамічно до нього адаптується, узгоджуючи процедури ГВК з міжнародними нормами. Це забезпечує: а) підвищену уніфікацію правового середовища; б) транскордонну взаємодію у сфері контролю перевезень; в) активну участь поліції як виконавчого органу у верифікації відповідності європейським стандартам [16].

У межах здійснення публічного управління у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та охорони автомобільної інфраструктури, Національна поліція виконує низку функцій адміністративного контролю, безпосередньо пов'язаних із реалізацією механізмів ГВК. Її повноваження визначено Законом України «Про Національну поліцію», Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУпАП) та іншими нормативно-правовими актами.

Національна поліція України реалізує адміністративно-юрисдикційні повноваження у сфері ГВК через такі форми контролю: 1) Зупинення транспортного засобу – відповідно до ч. 1 ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію», поліцейський уповноважений зупиняти транспортні засоби у разі наявності ознак порушення правил дорожнього руху, у тому числі норм, що стосуються перевищення допустимих габаритно-вагових параметрів [1]; 2) Перевірка документів, огляд транспортного засобу та вантажу – як превентивна форма адміністративного контролю, здійснюється з метою виявлення ознак правопорушень до їх безпосереднього вчинення. 3) Фіксація порушень в автоматичному режимі – застосування засобів відеоспостереження, фотозйомки та вагових сенсорів систем типу WiM дозволяє забезпечити оперативне виявлення правопорушень та дистанційне сповіщення правоохоронних органів про факт перевантаження [17]. 4) Супровід та затримання транспортних засобів – у разі виявлення порушення вагових норм, поліцейські мають право супроводжувати транспортні засоби до найближчого пункту зважування для фіксації факту правопорушення та оформлення адміністративних матеріалів. 5) Оформлення адміністративних матеріалів – національна поліція складає протоколи про адміністративні правопорушення, роз'яснює права і обов'язки особи, притягнутої до відповідальності, інформує про можливість оскарження відповідних дій та рішень згідно з нормами КУпАП.

Зазначені дії реалізуються з дотриманням принципів законності, неупередженості, пропорційності адміністративного втручання, а також із забезпеченням прав осіб, що беруть участь у перевезеннях, включаючи право на юридичну допомогу, доступ до інформації та можливість апеляційного оскарження дій працівників поліції. Кожен етап контролю супроводжується фіксацією в установленому порядку – як гарантія дотримання процедурного аспекту публічного адміністрування.

Функціональна діяльність Національної поліції у сфері ГВК не зводиться лише до констатації порушень. Вона включає комплекс превентивних та реагувальних адміністративних заходів, що формують єдину стратегію правоохоронного впливу.

Превенція як складова адміністративного впливу має на меті упередження правопорушень у сфері перевезень і включає: 1) Профілактичну присутність поліції у місцях концентрації вантажопотоків (порти, логістичні вузли, критична інфраструктура). 2) Вибіркові перевірки документів, технічного стану транспортних засобів, правильності виконання вантажних операцій. 3) Інформаційно-просвітницькі заходи, зокрема інформування перевізників про правові наслідки

порушення вагових норм, вимоги до процедур зважування. 4) Аналітично-прогностичну діяльність, яка передбачає вивчення маршрутів, перевізників, що мають підвищений ризик порушень, з метою точкового контролю. 5) Застосування автоматизованих систем моніторингу WiM, що дозволяє виявляти порушення без безпосереднього втручання в дорожній рух. Таким чином, превентивна політика поліції забезпечує створення умов для добровільного дотримання законодавства, мінімізуючи необхідність застосування примусових заходів [18, с. 145].

До реагувальних заходів адміністративного впливу належать: 1) Фізичне зупинення транспортного засобу у разі наявності обґрунтованих підозр щодо перевантаження або фальсифікації документів. 2) Супровід до пункту зважування або на майданчик тимчасового утримання транспортного засобу – як запобіжний захід для уникнення ухилення від відповідальності. 3) Затримання водія у разі злісної непокори законним вимогам або за підозрою у фальсифікації, з дотриманням норм ст. 45 Закону України «Про Національну поліцію». 4) Оформлення адміністративного провадження, що включає складання протоколу, вручення постанови, вилучення документів чи доказів, за необхідності – з фото– та відеофіксацією. 5) Звернення до суду, зокрема щодо арешту транспортного засобу, стягнення штрафів або забезпечення виконання припису. 6) Реагування на наслідки порушень, що спричинили ДТП, пошкодження інфраструктури, перешкоджання дорожньому руху. Зазначені дії мають характер адміністративного примусу, що реалізується в межах юрисдикційних повноважень Національної поліції, з дотриманням вимог законодавства щодо процесуального порядку та прав учасників правовідносин [19, с. 152].

У свою чергу важливим видається питання щодо процедури взаємодії Національної поліції з іншими органами публічної адміністрації. Згідно зі ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», поліцейські мають право здійснювати заходи адміністративного контролю за дотриманням правил експлуатації транспортних засобів та вантажоперевезень, у тому числі за участі у спільних перевірках. Така діяльність потребує чіткої взаємодії з іншими органами публічного адміністрування, що досягається через координаційні механізми.

Найбільш тісна взаємодія у сфері ГВК спостерігається між Національною поліцією та Укртрансбезпекою. Згідно з чинним законодавством, Укртрансбезпека є уповноваженим органом з реалізації державного контролю за дотриманням габаритно-вагових норм, однак її функціональні можливості обмежені, вона не має права зупиняти транспортні засоби самостійно без участі поліцейського. Таким чином, основним механізмом координації є спільні мобільні групи, до складу яких включаються працівники обох відомств. Поліція забезпечує зупинку транспортного засобу, правову фіксацію порушення, а Укртрансбезпека – зважування, технічну перевірку та оформлення постанови про адміністративне правопорушення. Ця практика базується на: 1) Наказі МВС України та Мінінфраструктури України № 1007/1207 від 10.12.2013 «Про організацію взаємодії під час здійснення державного контролю у сфері автомобільного транспорту» [20]; 2) Постанові КМУ № 513 від 19.05.2023 щодо супроводу ТЗ до пунктів зважування [11]. Крім цього, функціонує електронна система обміну інформацією, яка дає змогу в режимі реального часу поліції фіксувати факт порушення через автоматичні комплекси WiM, після чого передавати дані до Укртрансбезпеки для винесення постанови про адміністративне стягнення.

Укравтодор є балансоутримувачем дорожньої інфраструктури і відіграє допоміжну роль у системі ГВК, забезпечуючи: а) технічне облаштування місць зважування; б) встановлення вагових комплексів (у тому числі WiM-систем); в) облік пошкоджень дорожнього покриття, спричинених перевантаженням. Укравтодор також надає поліції інформацію про аварійно небезпечні ділянки, де перевантаження спричиняє підвищений ризик руйнування дорожнього покриття. У деяких регіонах (Київська, Одеська області) реалізуються пілотні проєкти міжвідомчої взаємодії у вигляді Центрів моніторингу вантажопотоків, які координуються Укравтодором та включають представників поліції, Укртрансбезпеки та служб з надзвичайних ситуацій.

Крім того, органи місцевого самоврядування також залучаються до процесу ГВК, зокрема: а) шляхом фінансування або співфінансування закупівлі мобільних або стаціонарних комплексів зважування; б) організації місцевих програм безпеки дорожнього руху; в) участі в комісіях з безпеки на транспорті. Поліція координує свої дії з органами місцевого рівня у частині обміну інформацією, спільного виявлення «проблемних» перевізників та логістичних схем із порушенням режимів навантаження.

Попри наявність нормативної бази та практики взаємодії, механізм міжвідомчої координації у сфері ГВК має низку суттєвих недоліків, зокрема:

1. Дублювання функцій – однією з ключових проблем є перетин функціональних повноважень між Національною поліцією та Укртрансбезпекою. Наприклад: а) обидва органи мають право фіксувати порушення габаритно-вагових норм; ю) поліція складає адміністративні протоколи, але при цьому не завжди має технічну можливість для точного зважування (немає мобільних ваг); в) Укртрансбезпека може здійснити зважування, але не має права самостійно зупиняти ТЗ без участі поліцейських. Таке дублювання призводить до ситуацій, коли повноцінне притягнення до відповідальності можливе лише за умови одночасної присутності обох органів, що ускладнює контроль.

2. Відсутність чіткого нормативного розмежування компетенцій – нормативно-правові акти містять значну кількість оціночних формулювань, наприклад, «мають право здійснювати контроль», «можуть залучатися», що не сприяє чіткому розмежуванню юрисдикції. Така невизначеність породжує: а) різночитання при прийнятті процесуальних рішень; б) ризики перевищення повноважень; в) правову невизначеність для перевізників щодо підвідомчості порушень.

3. Слабкий механізм обміну інформацією – наразі електронні бази даних поліції та Укртрансбезпеки не інтегровані повною мірою. Часто інформація про вчинене порушення потрапляє до відповідного органу із затримкою, що унеможливорює оперативне реагування. В окремих випадках фіксуються випадки подвійного накладення штрафів або, навпаки, відсутність відповідальності через плутанину у підвідомчості.

4. Організаційні проблеми – нестача кадрів, технічної бази (особливо мобільних вагових комплексів), а також відсутність єдиної міжвідомчої інструкції ускладнюють реалізацію спільних рейдів, знижують ефективність профілактики правопорушень.

Загалом, взаємодія Національної поліції з іншими органами публічної адміністрації у сфері габаритно-вагового контролю становить складний адміністративно-правовий механізм, що вимагає належного нормативного забезпечення, процедурної узгодженості та технічної інтегрованості. З одного боку, напрацьовані координаційні практики, спільні групи, супровід, обмін інформацією – дозволяють певною мірою забезпечити належний рівень контролю. З іншого, дублювання повноважень, нестача нормативної конкретики та проблеми технічного характеру суттєво знижують ефективність державного нагляду.

Також варто відзначити, що у контексті здійснення ГВК Національна поліція виконує функції адміністративного нагляду, що супроводжується безпосереднім контактом із громадянами, перевізниками, суб'єктами господарювання. Відтак, дотримання фундаментальних правових принципів – законності, пропорційності та неупередженості, є обов'язковою умовою легітимності будь-яких дій поліцейського характеру в межах адміністративного провадження.

Принцип законності – становить основу публічного адміністрування та визначений у ст. 19 Конституції України [21], відповідно до якої органи державної влади, у тому числі Національна поліція, зобов'язані діяти лише в межах і у спосіб, передбачений законом. Згідно зі ст. 8 Закону України «Про Національну поліцію», її діяльність ґрунтується, зокрема, на принципі законності, що конкретизується у ст. 23 цього ж закону, визначення компетенції, меж повноважень та порядку застосування заходів примусу.

У сфері ГВК принцип законності вимагає: а) здійснення перевірок тільки у випадках, прямо передбачених законом; б) документування кожного правозастосовного рішення; в) надання обґрунтованої підстави для зупинки, перевірки, вимоги про зважування чи супровід транспортного засобу. Невиконання цього принципу тягне за собою порушення адміністративної процедури і може бути підставою для визнання дій поліції незаконними.

Принцип пропорційності – передбачає співмірність між метою втручання в права особи та засобами її досягнення. В адміністративно-правовому контексті він є базовим елементом для оцінки правомірності застосування владного впливу. У ГВК це особливо актуально, оскільки застосування заходів адміністративного примусу (зупинка, затримання, арешт транспортного засобу, вилучення документів) може прямо впливати на права перевізника, вантажовідправника, водія.

Вимоги щодо пропорційності передбачені ст. 3 та 9 КАС України (як орієнтир для майбутньої судової оцінки) [22]. У правозастосовній практиці це означає, що, наприклад, затримання транспортного засобу для зважування без обґрунтованих підстав (наявність перевищення ваги, несправність WiM-системи) є непропорційним втручанням у господарську діяльність перевізника.

Принцип неупередженості – прямо витікає зі стандартів публічної служби і має особливу вагу в діяльності поліції як органу, уповноваженого на застосування владних повноважень. Згідно зі

ст. 9 ЗУ «Про Національну поліцію», поліцейський повинен бути об'єктивним, неупередженим, діяти незалежно від будь-якого приватного інтересу [1].

У сфері ГВК це означає, що: поліцейський не має права здійснювати дії за вказівками третіх осіб (наприклад, представників конкурента або замовника перевезення); не може вибірково реагувати на правопорушення (наприклад, зупиняти лише ТЗ певного регіону, оператора тощо); зобов'язаний не допускати конфлікту інтересів.

Формування інституційних механізмів забезпечення неупередженості є одним з актуальних напрямів реформування публічної адміністрації, оскільки дозволяє мінімізувати корупційні ризики і захистити учасників транспортного процесу від зловживань.

Також, варто звернути увагу на порядок оскарження дій працівників поліції. В адміністративному праві гарантії оскарження є фундаментальним інструментом захисту особи від неправомірних дій суб'єктів публічної влади. Згідно зі ст. 55 Конституції України, кожен має право оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, у тому числі поліції [21].

Основними видами оскарження дій працівників поліції є:

1. Адміністративне (позасудове) оскарження – передбачає подання скарги на дії поліцейського до: а) безпосереднього керівника (командира); б) Головного управління Національної поліції у відповідній області; в) Міністерства внутрішніх справ України (через офіційні канали або Єдину систему звернень громадян). Така скарга подається у письмовій або електронній формі, з описом ситуації, фактів, доказів (фото, відео, свідчення). У відповідь надається письмове повідомлення про результати розгляду та вжиті заходи. Окремо можна звернутись до Департаменту внутрішньої безпеки НПУ у випадках, коли дії поліцейського мали ознаки дисциплінарного порушення, конфлікту інтересів або корупції.

2. Судове оскарження – відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, суди розглядають справи щодо правомірності рішень суб'єктів владних повноважень [22]. Оскарженню підлягають: а) дії або бездіяльність працівника поліції; б) постанови про адміністративні правопорушення (зокрема, винесені за ч. 1 ст. 132-1 або ст. 122-2 КУпАП) [23]; в) рішення про тимчасове вилучення документів, арешт транспортного засобу тощо.

Позов до адміністративного суду може бути подано протягом 6 місяців з моменту, коли особа дізналася про порушення своїх прав, а у разі оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення протягом 10 днів з дня її отримання. Судовий розгляд забезпечує не лише поновлення прав особи, але й створює прецедентну базу, що впливає на подальше адміністративне правозастосування.

Також можна навести додаткові інструменти захисту, зокрема: 1) Омбудсмен з прав людини – відповідно до Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», має право ініціювати розгляд справи щодо порушення прав у публічному адмініструванні [24]; 2) Державне бюро розслідувань – у разі виявлення ознак кримінального правопорушення (перевищення влади, зловживання службовим становищем).

У свою чергу, варто відзначити, що нинішній адміністративно-правовий механізм участі поліції у ГВК має ряд недоліків, що знижують ефективність контролю та породжують конфліктні ситуації між органами публічної адміністрації. До основних проблем правового регулювання участі Національної поліції у сфері ГВК можна віднести:

1. Відсутність комплексного законодавчого врегулювання – на сьогодні нормативно-правові акти, що регулюють участь Національної поліції в системі ГВК, є фрагментарними та розпорошеними між різними галузями: транспортного, адміністративного та дорожнього права. Основними джерелами є: Закон України «Про Національну поліцію»; Закон України «Про автомобільний транспорт»; Закон України «Про дорожній рух»; Кодекс України про адміністративні правопорушення. Жоден з перелічених актів не містить цілісної системи процедур, які б конкретизували участь поліцейських у заходах габаритно-вагового контролю. Це призводить до неоднозначності тлумачення повноважень і обмеженого правозастосування в практичній діяльності. В окремих випадках поліцейські змушені діяти за аналогією права або керуватись внутрішніми відомчими інструкціями, що суперечить принципу законності адміністративного процесу.

2. Недостатня координація між органами – взаємодія Національної поліції з Укртрансбезпекою, Укравтодором та іншими структурами часто характеризується відсутністю чітких процедур координації. Поліція, яка має право зупиняти транспортний засіб, не завжди має технічну спроможність здійснити зважування або надати доступ до автоматизованих баз даних, що належать

іншим органам. З іншого боку, Укртрансбезпека не має права самостійно зупиняти ТЗ і змушена покладатися на супровід поліції, що створює організаційні прогалини.

3. Невизначеність функціонального статусу поліції у ГВК – формально Національна поліція бере участь у здійсненні ГВК як орган супроводу, фіксації правопорушень та забезпечення правопорядку. Водночас, з огляду на відсутність чіткого нормативного поділу повноважень між поліцією та іншими органами, виникають правові колізії: а) коли саме поліцейський має ініціювати перевірку; б) чи може він скласти адміністративний протокол без участі Укртрансбезпеки; в) які документи він зобов'язаний оформити під час супроводу перевізника до пункту зважування. Внаслідок цього спостерігається ситуація, коли поліцейські уникають ініціювання ГВК самостійно, побоюючись перевищення повноважень.

4. Недостатня професійна підготовка – більшість поліцейських патрулів не мають спеціальної підготовки у сфері транспортної логістики, норм міжнародного перевезення вантажів, технічних характеристик засобів зважування, що створює передумови для суб'єктивних або помилкових рішень. Не проводиться систематичне навчання з питань: а) процедури супроводу ТЗ; б) порядку фіксації вагових порушень; в) складання адміністративних матеріалів з дотриманням процесуальних вимог.

На нашу думку, недоліки у правовому та інституційному забезпеченні ГВК призводять до: а) зниження ефективності контролю: водії уникають фіксації, змінюють маршрути, зупиняють перевантаження до пунктів фіксації; б) поширення корупційних ризиків: відсутність формалізованої процедури сприяє маніпуляціям і неофіційним домовленостям між учасниками процесу; в) порушення прав перевізників: через суб'єктивні дії поліцейських без належного правового обґрунтування; г) нерівномірне застосування адміністративної відповідальності: іноді за аналогічні порушення накладаються різні штрафи або санкції.

Виходячи із наведених проблем ми вважаємо, що перспективами вдосконалення участі Національної поліції у сфері ГВК є: 1) Удосконалення нормативного забезпечення – необхідно прийняття спеціального нормативно-правового акту (або оновлення чинного закону «Про Національну поліцію») з чітким регламентуванням участі поліції у процедурі ГВК. У такому акті доцільно передбачити: а) вичерпний перелік повноважень поліцейських у межах ГВК; б) стандартизовані адміністративні процедури зупинки, супроводу, документування порушення; в) алгоритм взаємодії з іншими органами. 2) Запровадження єдиної міжвідомчої інформаційної системи – для ефективного обміну даними між поліцією, Укртрансбезпекою та Укравтодором доцільним є створення цифрової платформи, яка б у реальному часі: а) фіксувала порушення; б) передавала дані до відповідального органу; в) створювала єдиний електронний кабінет перевізника з історією правопорушень. 3) Підвищення професійної компетенції – це запровадження систематичних курсів для поліцейських щодо: а) адміністративних процедур у сфері вантажоперевезень; б) технічних аспектів габаритно-вагових порушень; в) міжнародних стандартів контролю за вантажами (зокрема директиви ЄС 96/53/ЄС та 2015/719/ЄС). Це підвищить рівень довіри до поліції, зменшить правові конфлікти та посилить правову захищеність учасників транспортного процесу. 4) Розвиток превентивних функцій поліції – важливо орієнтувати діяльність поліції не лише на виявлення правопорушень, але й на: а) інформування перевізників щодо норм вагових обмежень; б) супровід вантажів із підвищеним ризиком; в) участь у спільних рейдах і кампаніях безпеки.

Загалом, участь Національної поліції в реалізації габаритно-вагового контролю в Україні є необхідною та виправданою з точки зору публічного інтересу, збереження дорожньої інфраструктури та дотримання законодавства у сфері перевезень. Проте її ефективність стримується низкою факторів: нечіткою нормативною базою, дублюванням повноважень, відсутністю інтегрованої взаємодії та недостатнім рівнем професійної підготовки. Реалізація запропонованих заходів сприятиме підвищенню довіри до поліції, зниженню правопорушень і формуванню європейських стандартів у сфері адміністративного контролю за вантажоперевезеннями.

Висновки. У результаті дослідження встановлено, що ГВК є не лише технічним засобом обмеження перевантажень, а й вагомим інструментом публічного адміністрування у сфері автомобільного транспорту. Його адміністративно-правова природа виявляється через реалізацію функцій контролю, профілактики та правозастосування з боку уповноважених органів державної влади, зокрема Національної поліції.

Національна поліція виконує ключову роль у цій системі, поєднуючи адміністративно-юрисдикційні, профілактичні та виконавчі функції. Її участь у процедурі ГВК є проявом адміністратив-

ного впливу держави у сфері вантажних перевезень, спрямованого на захист публічного інтересу та дорожньої безпеки. Нормативно-правова база, що регламентує повноваження поліції у сфері ГВК, має фрагментарний характер, що ускладнює правозастосування та спричиняє дублювання функцій з іншими органами – Укртрансбезпекою, Укравтодором, органами місцевого самоврядування. Особливої актуальності набуває гармонізація національного законодавства з нормами ЄС у сфері транспортного контролю.

Методи діяльності поліції охоплюють адміністративний нагляд, реагування та фіксацію правопорушень. Їх реалізація має ґрунтуватися на принципах законності, неупередженості та пропорційності. Водночас необхідним є забезпечення належного захисту прав перевізників та водіїв, зокрема шляхом створення чітких механізмів оскарження рішень і дій поліції в адміністративному й судовому порядку.

Удосконалення участі Національної поліції у сфері ГВК передбачає: а) чітке унормування повноважень у спеціальному законі; б) формалізацію міжвідомчої взаємодії; в) цифровізацію адміністративних процедур; г) технічне оснащення та інтеграцію інформаційних систем; ґ) посилення правових гарантій для учасників транспортного процесу. Отже, діяльність Національної поліції у сфері ГВК повинна розглядатися як складова системи публічного адміністрування в транспортній галузі, що має функціонувати на засадах законності, ефективності, прозорості та верховенства права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII: станом на 16 серп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
2. Патрульна поліція отримала нові повноваження. *LB.ua*. URL: https://lb.ua/society/2017/09/15/376625_patrulnaya_politsiya_poluchila_novie.html.
3. Вантажоперевезення: діють нові правила оформлення ТТН і штрафи за порушення габаритно-вагових вимог. Онлайн-консультант інженера з охорони праці. URL: <https://ohoronapraci.com.ua/news/572993-vantazhoperevezennya-diyut-novi-pravya-oformlennya-ttn-i-shtrafy-za-porushennya>.
4. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю: Закон України від 29.06.2021 № 1582-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-20#Text>.
5. Дронік Д.С. Адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції в Україні: дис. ... д-ра філософії в галузі права : 081. м. Кропивницький, 2023. 241 с. URL: https://dnuvs.ukr.education/wp-content/uploads/2023/02/dysertacziya_dronik.pdf.
6. 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>.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю: Закон України від 11.09.2019 № 54-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/54-20#Text>.
8. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю: Закон України від 03.06.2021 № 1534-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1534-20#Text>.
9. 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. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо здійснення габаритно-вагового контролю та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Каб. Міністрів України від 02.02.2022 № 79: станом на 18 трав. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-2022-п#Text>.
11. 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>.

12. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода Україна від 27.06.2014: станом на 30 листоп. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
13. EU and Ukraine update and extend Road Transport Agreement – ESC. ESC. URL: <https://europeanshippers.eu/eu-and-ukraine-update-and-extend-road-transport-agreement>.
14. WP.29 – Introduction. URL: <https://unece.org/wp29-introduction>.
15. Віденська конвенція про право міжнародних договорів: Конвенція Орг. Об'єдн. Націй від 23.05.1969: станом на 13 черв. 1986 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118#Text.
16. Забезпечення Національною поліцією безпеки дорожнього руху: правові та організаційні аспекти: метод. рек. / В.І. Варивода, Д.А. Євдокимов, В.Г. Сюравчик, О.М. Жук; І.І. Риндюк. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2019. 110 с.
17. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 № 3353-ХІІ: станом на 8 трав. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12#Text>.
18. Агакарян Р. С. Адміністративна відповідальність за проступки на транспорті: теоретико-правова характеристика: дис. ... д-ра філософії в галузі права: 081. м. Одеса, 2023. 196 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/eaddbb27b-6522-42f9-990f-dcdc8256c435/content>.
19. Адміністративно-правове регулювання діяльності патрульної поліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні: моногр. / Х.П. Ярмакі, Р.М. Пилипів, М.Ю. Веселов. Житомир: Вид. О.О. Євенок, 2019. 240 с.
20. Про затвердження Порядку взаємодії Державної інспекції України з безпеки на наземному транспорті, Міністерства внутрішніх справ України, Державного агентства автомобільних доріг України під час організації та проведення робіт із зважування та здійснення габаритно-вагового контролю транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів на автомобільних дорогах загального користування: Наказ М-ва інфраструктури України від 10.12.2013 № 1007/1207. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0215-14#Text>.
21. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР: станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
22. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV: станом на 16 лип. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
23. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1–212-24): Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-Х: станом на 17 лип. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
24. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР: станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text>.

УДК 343.346

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.55>

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ

Рудик М.М.,

доктор юридичних наук,

доцент кафедри управління та адміністрування

Національної академії внутрішніх справ

ORCID: 0000-0003-1031-9982

e-mail: kriminolog@ukr.net

Рудик М.М. Система суб'єктів забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

У статті здійснено комплексний аналіз системи суб'єктів забезпечення безпеки на автомобільному транспорті в Україні. Визначено правовий статус, функціональне навантаження, організаційні зв'язки та механізми взаємодії між ключовими учасниками цього процесу – як з числа органів державної влади, так і недержавного сектору. Особливу увагу приділено аналізу діяльності патрульної поліції, кримінальної поліції та слідчих підрозділів як головних виконавців функцій запобігання кримінальним правопорушенням у транспортній сфері. Проаналізовано нормативно визначені повноваження цих структур, виявлено суперечності у чинному законодавстві, зокрема щодо статусу «органів досудового розслідування» в контексті положень КПК України. Розглянуто роль Укртрансбезпеки як органу нагляду, контролю та ліцензування у сфері автомобільного транспорту, а також функції Укравтодору у сфері розвитку дорожньої інфраструктури.

Наголошено, що суб'єкти формування політики у сфері безпеки на автомобільному транспорті є ключовими учасниками цього процесу, оскільки лише вони мають мандат діяти від імені народу, ухвалювати обов'язкові до виконання рішення, здійснювати контроль і розпоряджатися національними ресурсами. Розкрито значення участі громадськості у забезпеченні безпеки – як через громадський контроль, інформування, звернення та участь у слуханнях, так і через правову співпрацю з органами влади. Особливо проаналізовано роль засобів масової інформації, які виконують як позитивну, так і деструктивну функцію, спричиняючи недовіру до державної політики, спотворення образу поліції, маніпуляцію фактами про порушення. У статті також відзначено вагоме значення військових адміністрацій як тимчасових органів управління в умовах воєнного стану, що виконують безпекові функції на транспорті на прифронтових територіях.

На основі проведеного аналізу обґрунтовано необхідність запровадження низки системних змін: законодавчого унормування процедури розроблення стратегічних документів у сфері транспортної безпеки; чіткого розмежування компетенції суб'єктів; створення дієвого органу міжвідомчої координації; імплементації кращих зарубіжних практик; зміцнення ролі громадянського суспільства; формування ефективної інформаційної політики.

Ключові слова: безпека, автомобільний транспорт, суб'єкти забезпечення, адміністративне право, державна політика, координація, транспортне законодавство.

Rudyk M.M. System of entities providing safety in road transport.

The article provides a comprehensive analysis of the system of entities providing safety in road transport in Ukraine. The legal status, functional load, organizational ties and mechanisms of interaction between key participants in this process are determined – both from among state authorities and the non-state sector. Particular attention is paid to the analysis of the activities of the patrol police, criminal police and investigative units as the main executors of the functions of preventing criminal offenses in the transport sector. The normatively defined powers of these structures are analyzed, contradictions in the current legislation are identified, in particular regarding the status of «pre-trial investigation bodies» in the context of the provisions of the Criminal Procedure Code of Ukraine. The role of Ukrtransbezpeka as a body of supervision, control

and licensing in the field of road transport, as well as the functions of Ukravtodor in the field of road infrastructure development are considered.

It is emphasized that road safety policymakers are key participants in this process, as they do not have the authority to act on behalf of the people, make binding decisions, assess control, and manage national resources. The importance of public participation in ensuring security is revealed – both through public control, information, appeals and participation in hearings, and through legal cooperation with authorities. The role of the mass media, which perform both a positive and destructive function, causing distrust in state policy, distortion of the image of the police, manipulation of facts about violations, is separately analyzed. The article also notes the significant importance of military administrations as temporary governing bodies under martial law, which perform security functions in transport in front-line territories.

Based on the analysis, the need to introduce a number of systemic changes is substantiated: legislative regulation of the procedure for developing strategic documents in the field of transport security; clear delimitation of the competence of subjects; creation of an effective body of interdepartmental coordination; implementation of best foreign practices; strengthening the role of civil society; formation of an effective information policy.

Key words: safety, road transport, entities providing security, administrative law, state policy, coordination, transport legislation.

Постановка проблеми. В умовах стрімкого зростання автомобілізації, ускладнення логістичних процесів, а також воєнної агресії Російської Федерації, питання забезпечення безпеки на автомобільному транспорті набуває особливої актуальності для України. Проблема полягає не лише у високих показниках дорожньо-транспортного травматизму, а й у фрагментарності та неузгодженості діяльності суб'єктів, відповідальних за формування та реалізацію політики транспортної безпеки. Система суб'єктів, що функціонують у цій сфері, залишається багаторівневою, розгалуженою, але водночас дезінтегрованою. Органи державної влади та недержавні структури діють автономно, зосереджуючись на вирішенні локальних або відомчих завдань, що суттєво знижує ефективність усієї системи.

Метою дослідження є комплексне вивчення системи суб'єктів, що забезпечують безпеку на автомобільному транспорті, з метою виявлення їх функціонального наповнення, правового статусу, взаємодії та проблем координації, а також розроблення пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового механізму регулювання у цій сфері.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Систему суб'єктів забезпечення безпеки на автомобільному транспорті вивчалися багатьма науковцями, а саме: Є.І. Гусєва, Г.П. Жаровська, О.О. Звоненко, А.М. Мастепан, В.А. Мисливий, С.С. Петров, В.П. Поліщук, В.Й. Развадовський, М.М. Рудик, Є.В. Скрипа, І.І. Солонецький та інші.

Виклад основного матеріалу. Безпека на автомобільному транспорті є однією з ключових складових загальнонаціональної безпеки, яка безпосередньо впливає на соціальну стабільність, економічну ефективність перевезень та захист прав громадян. У сучасних умовах зростаючого рівня автомобілізації, воєнних викликів і трансформації державного управління зростає потреба в ефективній, злагодженій системі протидії правопорушенням у сфері дорожнього руху. Законодавча невизначеність, функціональні розриви між органами виконавчої влади, слабкий громадський контроль, а також суперечлива інформаційна політика з боку засобів масової інформації – усе це обумовлює актуальність комплексного дослідження системи суб'єктів забезпечення безпеки на автомобільному транспорті [1, с. 136-137].

Забезпечення безпеки на автомобільному транспорті в Україні охоплює діяльність широкого кола органів та посадових осіб, що в межах своїх повноважень реалізують заходи, спрямовані на дотримання правопорядку у сфері дорожнього руху, захист прав, свобод та законних інтересів громадян, суспільства і держави в цілому. Як і будь-яка інша сфера організаційно-управлінської діяльності, система забезпечення транспортної безпеки функціонує в межах визначеного нормативно-правового простору. Відповідно, особи, які беруть участь у цій діяльності, виступають суб'єктами правовідносин, маючи юридичний статус, що дозволяє їм реалізовувати покладені на них повноваження. Суб'єкти формують цілісну функціонально-організаційну систему, що об'єднується спільною метою та управлінськими зв'язками у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Складність такої системи пояснюється як багатofункціональністю викону-

ваних завдань, так і розподілом функцій між різнорівневими інституціями в межах ієрархічної структури [2, с. 479-480].

У межах протидії правопорушенням у сфері транспортної безпеки неможливо обійти увагою осіб та інституцій, що безпосередньо здійснюють таку діяльність. Залежно від завдань, функцій і цільового спрямування їх умовно поділяють на дві категорії: а) суб'єкти запобігання, що діють у загальносоціальному контексті; б) спеціалізовані суб'єкти, які або створені з метою боротьби зі злочинністю в межах кримінального провадження, або виконують суміжні функції поза його межами.

Як наголошує Є.В. Скрипа, особливу роль у системі суб'єктів безпеки на автомобільному транспорті відіграють суб'єкти владних повноважень [3, с. 259-260]. Відповідно до чинного законодавства, до таких належать органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові та службові особи, а також інші суб'єкти, що реалізують публічно-владні функції на підставі законодавства, зокрема в межах делегованих повноважень чи під час надання адміністративних послуг. Зазначені суб'єкти виконують функції нормативного регулювання та контролю у транспортній сфері, спрямовані на досягнення таких цілей: забезпечення балансу інтересів держави, органів місцевого самоврядування, споживачів транспортних послуг та господарюючих суб'єктів у сфері автомобільного транспорту незалежно від форм власності; гарантування якісного та безпечного функціонування автотранспорту; розвиток нормативно-правової бази у відповідній галузі; формування засад стратегічного управління та реформування транспортного сектору; визначення пріоритетних напрямів розвитку; захист прав споживачів під час надання транспортних послуг; охорона національного транспортного ринку; запобігання монополізації та сприяння конкуренції; забезпечення зайнятості населення та кадрової підготовки; охорона праці, ефективне використання ресурсів та охорона довкілля від негативного впливу транспорту; організація науково-технічних досліджень і ведення транспортної статистики.

Виконання наведених функцій забезпечується через реалізацію економічної, тарифної, науково-технічної, соціальної політики в межах повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також через механізми ліцензування, сертифікації, стандартизації, ресурсного забезпечення та інші управлінські заходи, спрямовані на розвиток автомобільного транспорту. Таким чином, саме суб'єкти, наділені владними повноваженнями, визначають основні засади державної політики у сфері безпеки на автомобільному транспорті, беруть участь у її формуванні, реалізації та здійснюють контроль за її впровадженням. Таким чином, ці суб'єкти виконують функцію формування й підтримання належного політико-правового середовища у сфері безпеки на автомобільному транспорті [4, с. 136-137].

Інші учасники процесу забезпечення транспортної безпеки реалізують свої функції шляхом сумлінного дотримання встановлених державою вимог у сфері безпеки, закріплених у чинному законодавстві. Виконання таких вимог забезпечує їм можливість вільно використовувати автомобільний транспорт, провадити господарську діяльність у відповідній сфері.

Суб'єкти формування політики у сфері безпеки на автомобільному транспорті є ключовими учасниками цього процесу, оскільки лише вони мають мандат діяти від імені народу, ухвалювати обов'язкові до виконання рішення, здійснювати контроль і розпоряджатися національними ресурсами. До таких інституцій належать:

– **Верховна Рада України**, що формує засади державної політики у сфері безпеки на автомобільному транспорті, здійснюючи законодавче, організаційно-установче та контрольне забезпечення. Саме цей орган визначає основоположні правові норми та принципи, обов'язкові для всіх суб'єктів незалежно від їх статусу;

– **Президент України**, як гарант додержання Конституції, прав і свобод громадян, покликаний забезпечити їх захист, у тому числі через запобігання злочинності в транспортному секторі;

– **Кабінет Міністрів України**, який, будучи вищим органом виконавчої влади, відповідальний за реалізацію державної політики, ставить перед виконавчими структурами завдання у сфері безпеки, розподіляє необхідні ресурси, координує заходи, оцінює ефективність реалізованих стратегій та визначає пріоритети подальшого розвитку цієї сфери.

Також сюди потрібно віднести міністерства, центральні органи виконавчої влади й об'єднання у межах своїх повноважень забезпечують безпеку на транспорті, відповідають за виконання державних і галузевих програм, видають нормативні акти, що не суперечать чинному законодавству, та сприяють реалізації заходів з безпеки на транспорті [5, с. 203-204].

Основними виконавцями державної політики у сфері безпеки на автомобільному транспорті виступають:

– **органи системи МВС України**, які здійснюють регулювання дорожнього руху, нагляд за дотриманням ПДР, контроль за технічним станом транспортних засобів, а також забезпечують правопорядок, захист прав і свобод громадян;

– **органи системи Міністерства інфраструктури України**, зокрема: **державна служба України з безпеки на транспорті**, яка реалізує державну політику у сфері безпеки на наземному транспорті та **державне агентство автомобільних доріг України**, що відповідає за безпечний стан автомобільних доріг загального користування;

– **структури Міністерства оборони України**, передусім Військова інспекція безпеки на автомобільному транспорті Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, які забезпечують безпеку експлуатації транспортних засобів у межах оборонного сектору.

Міністерство внутрішніх справ України виконує провідну роль серед центральних органів виконавчої влади, відповідальних за формування державної політики у сфері забезпечення прав і свобод громадян, захисту інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічного порядку та безпеки. Відповідно до положень, що регулюють діяльність МВС України, на нього покладено завдання щодо розроблення проєктів державних програм з питань забезпечення публічної безпеки, правопорядку та безпеки на автомобільному транспорті; участі у формуванні наукової та науково-технічної політики у цій сфері; створення й ведення реєстру закладів, які здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації водіїв; контролю за дотриманням вимог законодавства з боку таких закладів тощо [6, с. 159-160].

Окреме місце у системі органів, відповідальних за безпеку на автомобільному транспорті, посідає **Національна поліція України** – центральний орган виконавчої влади, підзвітний та підконтрольний Кабінету Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Вона реалізує державну політику у сфері охорони прав і свобод людини, громадської безпеки, протидії злочинності та публічного порядку. У контексті безпеки на автомобільному транспорті завдання поліції охоплюють також: регулювання дорожнього руху та нагляд за дотриманням правил його учасниками; контроль за правомірною експлуатацією транспортних засобів; супровід окремих транспортних засобів у передбачених законом випадках; надання дозволів на рух певних категорій транспортних засобів; погодження дозвільної документації у сфері транспортної безпеки [7, с. 112-113].

Міністерство розвитку громад та територій України виступає центральним органом виконавчої влади, до основних повноважень якого належить розробка і реалізація державної політики щодо безпеки на автомобільному транспорті загального користування, а також здійснення нагляду (контролю) у цій сфері. У межах структури Мінінфраструктури особливу роль відіграє Державна служба України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека), яка впроваджує державну політику в галузі наземного транспорту. Діяльність Укртрансбезпеки координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури. До основних її завдань належать: реалізація державної політики з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування; подання пропозицій щодо формування цієї політики; здійснення державного нагляду (контролю); надання визначених законом послуг у сфері автотранспорту. З метою виконання цих завдань Укртрансбезпека забезпечує: контроль за дотриманням транспортного законодавства; екологічний нагляд за викидами від автотранспорту; ліцензування діяльності з перевезення пасажирів і небезпечних вантажів; контроль за дотриманням ліцензійних умов; моніторинг міжнародних перевезень; габаритно-ваговий контроль; технічне розслідування причин ДТП та облік таких випадків, розробку і реалізацію превентивних заходів.

Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор) є органом, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства. Його завдання полягають у забезпеченні будівництва, реконструкції, ремонту та експлуатаційного утримання автодоріг відповідно до чинних норм і стандартів; фінансуванні дорожньої інфраструктури; підготовці транспортної системи до функціонування в особливий період; забезпеченні технічного прикриття та відновлення доріг у разі надзвичайних ситуацій; нормотворчій діяльності у сфері дорожнього будівництва; проведенні наукових досліджень; запровадженні тимчасових обмежень руху під час ремонтних робіт [8, с. 106-107].

Серед недержавних суб'єктів забезпечення безпеки на автомобільному транспорті варто виокремити громадські організації та об'єднання, які беруть участь у відповідній діяльності як на

постійній основі, так і в рамках реалізації ширших цілей, таких як охорона громадського порядку. Законодавство України передбачає, що громадські об'єднання та громадяни можуть сприяти державним органам у забезпеченні безпеки на транспорті, а уповноважені державні структури, у свою чергу, зобов'язані враховувати пропозиції громадськості.

Засоби масової інформації (ЗМІ) також відіграють вагомую роль у формуванні політики безпеки на автомобільному транспорті. Як зазначають дослідники, ЗМІ є «ефективним інструментом колективного цілеорієнтування», «детермінантами соціально-психологічного контексту людської життєдіяльності», «середовищем суспільної комунікації» і «провідним актором соціалізації мас». У межах цих характеристик ЗМІ виконують низку функцій: – ідеологічну, формуючи громадську думку щодо проблем безпеки; – комунікативну, забезпечуючи зворотний зв'язок між суспільством і владою; – виховну, сприяючи формуванню правової культури; – дорадчу, пропонуючи шляхи вирішення проблем; – організаційну, підтримуючи легітимність управлінських рішень; – мобілізаційну, стимулюючи громадську активність; – консолідуючу, об'єднуючи суспільство навколо спільних викликів [9, с. 215-216].

Разом з тим, варто наголосити на певній суперечливості ролі засобів масової інформації у сфері безпеки на автомобільному транспорті. З одного боку, ЗМІ виконують важливу функцію орієнтації суспільства на вирішення актуальних проблем, пов'язаних із транспортною безпекою, формуючи відповідний інформаційний порядок денний. З іншого боку, вони нерідко продукують негативний інформаційний фон навколо державних ініціатив у цій галузі, створюють викривлене уявлення про діяльність працівників поліції, маніпулюють фактами щодо недоліків та прорахунків. Такий підхід суттєво підриває ефективність реалізації політики у сфері безпеки на автомобільному транспорті [10, с. 117-118].

Водночас, у контексті збройної агресії Російської Федерації, особливого значення в системі забезпечення безпеки на автомобільному транспорті набули **військові адміністрації**, утворені відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03.02.2015 р. № 141-VIII, а також **військово-цивільні адміністрації**, діяльність яких регламентується Законом України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII (Закон № 389). Ці органи є тимчасовими інституціями державної влади, які створюються Указом Президента України № 68/2022 від 24 лютого 2022 року на всій території України було створено 25 обласних військових адміністрацій. Обласні та Київська міська державні адміністрації були трансформовані у відповідні військові адміністрації, а їхні очільники набули статусу начальників цих органів. Одночасно, на базі районних державних адміністрацій утворено районні військові адміністрації (РВА), які очолили відповідні керівники, призначені начальниками РВА.

Висновки. Отже, узагальнюючи проведене дослідження, слід констатувати, що сучасний стан системи суб'єктів забезпечення безпеки на автомобільному транспорті в Україні характеризується фрагментарністю, низьким рівнем координації та недостатньою ефективністю. Уповноважені органи діють переважно ізольовано, зосереджуючись на вирішенні локальних питань, що перешкоджає реалізації їх потенціалу в межах єдиної безпекової політики.

Аналіз нормативно-правових актів та організаційної структури цих органів дає підстави стверджувати, що більшість функцій, пов'язаних із безпекою на автомобільному транспорті, є розподіленими між кількома суб'єктами, що зумовлює потребу в їх ефективній міжвідомчій координації. Найбільш практично зорієнтовану діяльність у сфері щоденного забезпечення безпеки виконують підрозділи Національної поліції, особливо патрульна поліція, кримінальна поліція та слідчі підрозділи. Їх функції охоплюють профілактику, реагування, контроль за дотриманням правил дорожнього руху, оформлення правопорушень та супровід аварійно-небезпечних ситуацій.

Особливе значення набуває участь громадськості, громадських організацій та окремих громадян, які, реалізуючи конституційне право на участь в охороні громадського порядку, можуть впливати на політику безпеки через механізми громадського контролю, звернення, участь у слуханнях тощо. Водночас, роль ЗМІ є подвійною: з одного боку, вони сприяють формуванню правової культури, інформують суспільство та популяризують безпекові ініціативи, з іншого — іноді формують викривлений образ правоохоронців, знецінюють державні зусилля у сфері транспортної безпеки, що знижує ефективність політики загалом. У нових умовах збройної агресії Російської Федерації додаткову інституційну вагу у сфері безпеки на автомобільному транспорті набули військові адміністрації, які реалізують безпекові повноваження на визначених територіях та забезпечують стабільне функціонування критичної транспортної інфраструктури.

Подолати цю негативну тенденцію можливо лише за умови запровадження комплексного та інтегрованого підходу до взаємодії всіх елементів механізму правової безпеки на автомобільному транспорті. Зокрема, необхідно:

- законодавчо закріпити процедуру розроблення та ухвалення стратегічних нормативно-правових актів у сфері безпеки на автомобільному транспорті;
- визначити спеціальні повноваження суб'єктів безпекового сектору у частині запобігання кримінальним правопорушенням, чітко розмежувавши їх компетенції;
- створити ефективну координуючу інституцію, здатну забезпечити належну взаємодію та погодженість у формуванні політики транспортної безпеки;
- налагодити механізми державної підтримки громадських об'єднань, діяльність яких спрямована на профілактику аварійності та розвиток правосвідомості учасників дорожнього руху;
- впровадити найкращі зарубіжні практики у сфері забезпечення транспортної безпеки й запобігання правопорушенням;
- визначити систему адміністративно-правових заходів (правових, організаційних, інформаційних тощо), які сприятимуть оптимізації функціонування інститутів запобігання, посиленню їх діяльності та консолідації зусиль у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Реалізація зазначених заходів дозволить суттєво підвищити ефективність державної політики у сфері автомобільного транспорту, зробити її більш цілісною, злагодженою та орієнтованою на довгостроковий результат. Таким чином, ефективне забезпечення безпеки на автомобільному транспорті потребує системного підходу, заснованого на узгодженій діяльності всіх суб'єктів – від центральних органів виконавчої влади до громадськості, ЗМІ та локальних адміністрацій. Необхідною умовою підвищення ефективності системи є зміцнення інституційної взаємодії, підвищення професійного рівня залучених суб'єктів, вдосконалення нормативно-правової бази та формування довіри до державних органів через прозору інформаційну політику.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Солонецький І.І. Адміністративно-правові засади протидії проступкам у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: дис. ... докт. філос.: 081 «Право». Харків, 2020. 254 с.
2. Жаровська Г.П. Організаційні аспекти протидії транснаціональній організованій злочинності в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 73. С. 477–482.
3. Скрипа Є.В. Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2020. 426 с.
4. Гусева Є.І. Адміністративне регулювання участі громадян у забезпеченні безпеки дорожнього руху: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 236 с.
5. Мисливий В.А. Злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту: монографія. Дніпропетровськ: Юрид. акад. М-ва внутр. справ, 2004. 360 с.
6. Рудик М.М. Теорія та практика запобігання кримінальним правопорушенням у сфері безпеки дорожнього руху та експлуатації автомобільного транспорту в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2023. 443 с.
7. Развадовський В.Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України: монографія. Харків: НУВС, 2004. 284 с.
8. Звоненко О.О. Кримінальна відповідальність за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються убезпечення дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2018. 233 с.
9. Поліщук В.П., Мастепан А.М. До питання удосконалення методів забезпечення безпеки учасників дорожнього руху. *Вісник Національного транспортного університету*. 2008. № 17. Ч. 2. С. 214–222.
10. Петров С.Є. Розслідування незаконного заволодіння автотранспортними засобами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2010. 242 с.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ТА ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНА СКЛАДОВА РОЗВИТКУ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ

Соболь Є.Ю.,

*доктор юридичних наук, професор, ректор
Центральноукраїнського державного
університету імені Володимира Винниченка
ORCID: 0000-0002-0804-8354
e-mail: 81sobol@gmail.com*

Соболь Є.Ю. Адміністративно-правове забезпечення земельних відносин та інформаційно-комунікаційна складова розвитку агропромислового комплексу.

У статті здійснено комплексний аналіз адміністративно-правового забезпечення земельних відносин у контексті сучасних викликів, що постають перед агропромисловим комплексом України. Досліджено взаємозв'язок між ефективністю правового регулювання земельної сфери та впровадженням інформаційно-комунікаційних технологій у процес управління аграрною діяльністю. Підкреслено, що земельні ресурси є стратегічним національним багатством, а їх раціональне використання та охорона потребують не лише чіткої правової регламентації, але й технологічного супроводу, який би гарантував прозорість, достовірність і відкритість земельних даних.

Зосереджено увагу на діяльності органів публічної влади у сфері земельного контролю, зокрема Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Визначено проблеми, що знижують ефективність державного контролю, серед яких – кадрова нестача, застаріле технічне забезпечення, обмежений доступ до актуальної інформації про фактичний стан земель. Підкреслено важливість збалансування владних повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також посилення ролі суду як гаранта правомірності управлінських рішень.

Окремо акцентовано на інформаційно-комунікаційній складовій розвитку агропромислового комплексу. Проаналізовано перспективи юридичного визначення статусу цифрових даних у сільському господарстві, регулювання електронного документообігу, забезпечення захисту персональних і комерційних даних, створення системи кібербезпеки для аграрного сектору. Зазначено, що формування єдиних стандартів використання цифрових платформ у сфері АПК є передумовою інтеграції українського аграрного бізнесу до європейського та світового ринкового простору.

Обґрунтовано, що ключовим завданням є створення інтегрованої електронної системи земельного управління з відкритим доступом до даних. Це сприятиме мінімізації корупційних ризиків, підвищенню прозорості процедур, забезпеченню ефективного контролю за дотриманням земельного законодавства та зміцненню довіри громадян і бізнесу до державних інституцій.

Зроблено висновок, що адміністративно-правове забезпечення земельних відносин має розвиватися у взаємодії з цифровізацією агропромислового комплексу. Такий підхід дозволить підвищити ефективність управління земельними ресурсами, сприятиме формуванню сучасної моделі аграрної політики та створить умови для сталого розвитку аграрної галузі України.

Ключові слова: земельні відносини, сфера земельних відносин, відповідальність, адміністративні правопорушення, агропромисловий комплекс, цифрові інструменти, цифрові платформи, адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правове регулювання, інформаційні бази даних, державний контроль, геоінформаційні системи, електронний документообіг, цифровізація аграрного сектору, інформаційно-комунікаційні технології.

Sobol Ye.Yu. Administrative and legal support of land relations and the information and communication component of the development of the agro-industrial complex.

The article provides a comprehensive analysis of the administrative and legal support of land relations in the context of modern challenges facing the agro-industrial complex of Ukraine. The relationship between the effectiveness of legal regulation of the land sector and the introduction of information and communication technologies into the process of managing agricultural activities is studied. It is emphasized that land resources are a strategic national wealth, and their rational use and protection require not only clear legal regulation, but also technological support that would guarantee transparency, reliability and openness of land data.

The focus is on the activities of public authorities in the field of land control, in particular the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre, local state administrations and local self-government bodies. Problems that reduce the effectiveness of state control are identified, including staff shortages, outdated technical equipment, limited access to up-to-date information on the actual state of land. The importance of balancing power between executive authorities and local self-government bodies is emphasized, as well as strengthening the role of the court as a guarantor of the legality of administrative decisions.

Separate emphasis is placed on the information and communication component of the development of the agro-industrial complex. The prospects for the legal definition of the status of digital data in agriculture, the regulation of electronic document flow, ensuring the protection of personal and commercial data, and the creation of a cybersecurity system for the agricultural sector are analyzed. It is noted that the formation of unified standards for the use of digital platforms in the agro-industrial complex is a prerequisite for the integration of Ukrainian agrarian business into the European and global market space.

It is substantiated that the key task is to create an integrated electronic land management system with open access to data. This will help minimize corruption risks, increase the transparency of procedures, ensure effective control over compliance with land legislation, and strengthen the trust of citizens and businesses in state institutions.

It is concluded that the administrative and legal support of land relations should develop in interaction with the digitalization of the agro-industrial complex. This approach will increase the efficiency of land resource management, contribute to the formation of a modern model of agricultural policy, and create conditions for the sustainable development of the agricultural sector of Ukraine.

Key words: land relations, sphere of land relations, responsibility, administrative offenses, agro-industrial complex, digital tools, digital platforms, administrative and legal support, administrative and legal regulation, information databases, state control, geoinformation systems, electronic document management, digitalization of the agricultural sector, information and communication technologies.

Постановка проблеми. Земельні відносини є ключовим елементом агропромислового комплексу, оскільки земля виступає базовим ресурсом сільськогосподарського виробництва. Водночас ефективність їх функціонування значною мірою залежить від адміністративно-правових механізмів регулювання, які повинні забезпечувати прозорість, справедливість і стабільність у сфері користування та охорони земель. На практиці виникають проблеми, пов'язані з недостатньою узгодженістю нормативно-правових актів, недосконалістю процедур адміністративного контролю та нагляду, а також слабкою реалізацією правових гарантій захисту прав суб'єктів земельних відносин. Важливим аспектом є також відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері землекористування, адже саме вона виступає інструментом забезпечення дотримання законодавчих вимог та відновлення порушених прав.

Сучасні виклики вимагають інтеграції інформаційно-комунікаційних технологій у систему управління агропромисловим комплексом. Йдеться про електронні кадастрові системи, геоінформаційні платформи, автоматизовані сервіси адміністративних процедур у сфері землекористування. Проте відсутність належного адміністративно-правового забезпечення впровадження таких інструментів обмежує їхній потенціал та гальмує розвиток цифрової аграрної економіки.

Мета статті полягає у комплексному аналізі адміністративно-правового забезпечення земельних відносин в Україні в умовах цифрової трансформації агропромислового комплексу, визначенні інформаційно-комунікаційних інструментів, здатних підвищити ефективність управління земельними ресурсами.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У науковій літературі проблематика адміністративно-правового регулювання земельних відносин отримала ґрунтовне висвітлення у працях В.Б. Авер'янова, В.І. Андрейцева, О.Ф. Андрійко, В.Г. Атаманчука, В.Г. Афанасьєва, О.М. Бандурки, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяка, Д.М. Гвішіані, В.К. Гіжевського, І.П. Голосніченка, Г.Г. Забарного, Р.А. Калюжного, Л.В. Ковалюка, М.В. Ковалюка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Б.П. Курашвілі, Б.М. Лазарева, А.В. Оболонського, А.М. Омарова, О.О. Погрібного, В.Д. Рудашевського, М.В. Шульги та інших учених.

Виклад основного матеріалу. Одним із найважливіших засобів реалізації державної політики у сфері використання земельних ресурсів є створення дієвої та ефективної нормативно-правової бази, спроможної забезпечити правопорядок у сфері земельних відносин [1, с. 88; 2, с. 74]. Адміністративно-правове регулювання земельних відносин в Україні має багатогранний характер, адже воно охоплює як питання визначення правового статусу земель, так і організацію діяльності уповноважених органів публічної влади у сфері їх використання та охорони. Земельні ресурси виступають об'єктом особливого правового режиму, оскільки мають не лише економічне, а й екологічне та соціальне значення. У структурі адміністративно-правового регулювання, залежно від предмету, У структурі адміністративно-правового регулювання, залежно від предмету, Є.О. Гладкова виділяє три блоки відносин: а) відносини публічного управління у сфері раціонального користування земельними ресурсами; б) відносини з надання публічних послуг у сфері раціонального користування земельними ресурсами; в) адміністративно-деліктні відносини, що впливають з порушень земельного законодавства [2, с. 75]. Саме остання група безпосередньо пов'язана з інститутом відповідальності за адміністративні правопорушення, оскільки недотримання правил користування та охорони земель породжує необхідність застосування санкцій, спрямованих на відновлення правопорядку та попередження повторних порушень.

Правова організація використання й охорони земель в Україні містить у собі сукупність заходів щодо організації, упорядкування системи державного управління з метою надання регулюючого впливу на земельні правовідносини шляхом створення правових і економічних передумов для стійкого функціонування всіх форм власності в питаннях володіння, користування та розпорядження землею [3, с. 76].

Основними завданнями адміністративно-правового регулювання є створення дієвих механізмів реалізації прав суб'єктів земельних відносин, упорядкування адміністративних процедур, а також запровадження ефективного контролю за дотриманням законодавства у сфері земельних ресурсів.

Сучасний стан земельних відносин демонструє низку проблем, які стримують розвиток агропромислового комплексу. Значна частина труднощів пов'язана з фрагментарністю законодавчої бази, колізіями між Земельним кодексом України та підзаконними актами, а також неврегульованістю багатьох адміністративних процедур, що безпосередньо впливають на землекористувачів. Часто суб'єкти господарювання стикаються з надмірною зарегульованістю, складністю отримання дозвільних документів, дублюванням функцій різних органів влади. Така ситуація знижує рівень правової визначеності, створює ґрунт для корупційних практик і негативно позначається на інвестиційній привабливості аграрного сектору. Водночас адміністративне право має потенціал стати фундаментом для подолання зазначених проблем шляхом упорядкування процедур, зменшення бюрократичних бар'єрів, забезпечення прозорості діяльності органів публічної адміністрації.

Окремого значення набуває питання державного контролю за використанням та охороною земель. Згідно ст. 188 ЗК державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель – центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Порядок здійснення державного контролю за використанням та охороною земель встановлюється законом [4; 5, с. 409]. Таким чином, контрольні повноваження у сфері використання та охорони земель реалізуються Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Водночас ефективність контролю залишається низькою через недостатнє кадрове забезпечення, технічну відсталість та обмеженість доступу до достовірних даних про фактичний стан земель.

Підвищення результативності державного контролю можливе за умови чіткої правової регламентації контрольних процедур, належної організації діяльності відповідних органів, удосконалення механізмів взаємодії з іншими правоохоронними інституціями, а також активного застосування профілактичних заходів, спрямованих на запобігання порушенням земельного законодавства. Важливою передумовою подолання кризових явищ у державній політиці контролю за використанням і охороною земель є збалансування владних повноважень між виконавчою владою та органами місцевого самоврядування, що дозволить досягти комплексної рівноваги та забезпечити взаємний контроль. При цьому ключовим посередником у врегулюванні конфліктів у сфері земельних відносин залишається суд [6].

З огляду на це, одним із пріоритетних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення є інтеграція сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у систему державного контролю та моніторингу. Використання геоінформаційних систем, супутникового моніторингу, електронного документообігу та інформаційних баз даних створює можливість отримання повної й достовірної інформації про фактичний стан земель, забезпечує своєчасне виявлення порушень і сприяє оперативному застосуванню адміністративних заходів впливу.

Інформаційно-комунікаційна складова розвитку агропромислового комплексу полягає у створенні цифрових інструментів для управління земельними ресурсами, що зумовлює потребу у відповідному інформаційно-правовому регулюванні. Таке регулювання повинно охоплювати кілька ключових напрямів. Передусім необхідним є чітке юридичне визначення статусу цифрових даних у сільському господарстві, зокрема врегулювання правового режиму інформаційних ресурсів та інформаційних баз даних, отриманих у результаті дистанційного зондування земної поверхні, використання безпілотних літальних апаратів, агроботів та інших цифрових технологій. Важливим завданням виступає розвиток електронного документообігу, що передбачає запровадження юридичних стандартів для цифрових угод, контрактів та облікових записів, які регулюють аграрну діяльність. Особливого значення набуває захист персональних даних та комерційної інформації, адже йдеться про збереження конфіденційності даних фермерів, агропідприємств, а також інформації щодо земельних ресурсів. Сучасні умови вимагають належного правового врегулювання питань кібербезпеки аграрного сектору, що передбачає створення правових механізмів для запобігання кібератакам на цифрові системи управління сільськогосподарськими підприємствами. Ще одним пріоритетним напрямом є формування єдиних стандартів використання цифрових платформ у сфері агропромислового комплексу, зокрема правове регулювання діяльності онлайн-майданчиків з торгівлі агропродукцією, функціонування електронних реєстрів аграрних підприємств та застосування цифрових інструментів контролю якості продукції [7].

В Україні вже функціонує Державний земельний кадастр, однак його інтеграція з іншими реєстрами, а також забезпечення повноти та актуальності відомостей залишаються проблемними питаннями. Існування розбіжностей у даних між кадастровою та реєстраційною системами нерідко призводить до виникнення земельних спорів, затримок у проведенні операцій із землею та обмеження доступу громадян і бізнесу до достовірної інформації. У цьому контексті запровадження єдиної електронної системи земельного управління з відкритим доступом до даних здатне істотно знизити корупційні ризики, посилити контроль за дотриманням земельного законодавства та підвищити рівень довіри суспільства до державних інституцій.

Не менш важливим є застосування інформаційно-комунікаційних технологій для вдосконалення адміністративних процедур у сфері земельних відносин. Йдеться про електронні сервіси з надання адміністративних послуг, можливість дистанційного подання документів, автоматизацію перевірки правового статусу земельної ділянки, впровадження смарт-контрактів у сфері оренди землі. Такі рішення здатні істотно зменшити часові та фінансові витрати суб'єктів господарювання, створити передумови для прозорості адміністративних процесів і ліквідувати підґрунтя для зловживань з боку посадових осіб.

У європейських країнах досвід цифровізації земельних відносин довів свою ефективність у підвищенні продуктивності аграрного виробництва та забезпеченні продовольчої безпеки. Україна, яка прагне інтеграції до єдиного європейського правового простору, має адаптувати своє адміністративне законодавство до стандартів ЄС, зокрема в частині електронного врядування, прозорості державного управління, захисту прав суб'єктів земельних відносин. У цьому контексті важливим є впровадження директив та регламентів Європейського Союзу щодо електронних

реєстрів, використання відкритих даних, захисту персональної інформації, що дозволить гармонізувати національну систему з міжнародними стандартами.

Висновки. Адміністративно-правове забезпечення земельних відносин у поєднанні з інформаційно-комунікаційною складовою розвитку агропромислового комплексу є одним із ключових напрямів сучасної державної політики. Дослідження показало, що належна правова регламентація контролю за використанням та охороною земель, поєднана з інтеграцією цифрових інструментів, створює передумови для підвищення ефективності аграрного управління. Упровадження геоінформаційних систем, супутникового моніторингу, електронного документообігу та інших інформаційно-комунікаційних технологій сприятиме своєчасному виявленню адміністративних правопорушень, зниженню корупційних ризиків і посиленню прозорості земельних відносин.

Водночас виявлено низку проблем, серед яких недостатня інтеграція Державного земельного кадастру з іншими реєстрами, недосконалість організаційного забезпечення контролю, обмеженість доступу до актуальної інформації та загрози кібербезпеці цифрових систем аграрного сектору. Їхнє подолання потребує системного удосконалення адміністративно-правових механізмів, зокрема чіткої регламентації правового статусу цифрових даних, встановлення єдиних стандартів електронного документообігу, розбудови правових гарантій захисту персональної та комерційної інформації, а також ефективного механізму відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин.

Європейський досвід свідчить, що успішна цифровізація агропромислового комплексу можлива лише за умови балансу між державним регулюванням і забезпеченням відкритого доступу до даних, а також тісної співпраці державних органів, бізнесу й громадянського суспільства. Для України це означає необхідність формування єдиної електронної системи земельного управління, яка поєднає кадастрові та реєстраційні відомості, створення дієвих правових механізмів контролю та нагляду, а також активне впровадження інноваційних інформаційних технологій у сферу АПК.

Отже, адміністративно-правове забезпечення земельних відносин у поєднанні з інформаційно-комунікаційними інструментами має стати основою для сталого розвитку агропромислового комплексу України, підвищення конкурентоспроможності аграрного сектору та інтеграції у європейський правовий і економічний простір.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дрозд О.Ю. Норми адміністративного законодавства у сфері земельних відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 6. С. 88–91.
2. Гладкова Є.О. Адміністративно-правове регулювання земельних відносин в Україні: стан та перспективи розвитку. *Європейські перспективи*. 2014. № 6. С. 74–80.
3. Кондратенко В.М. Сутність та зміст адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. №7. С. 73–77.
4. Про утворення територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5-2015-%D0%BF#Text>.
5. Логвиненко М.І., Кадала В.В. Державний контроль за використанням та охороною земель як аспект публічного адміністрування у сфері користування землями. *Юридичний науковий електронний журнал*. – 2021. № 3. С. 408–410.
6. Антонова С.Є., Журик М.Є. Державний контроль за використанням і охороною земель: регіональний аспект. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/2_2021/34.pdf.
7. Шорський П.О. Правова етимологія теоретичних засад інформаційно-правового регулювання агропромислового комплексу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 2. С. 265–272.

УДК 342.9:004.056.53:327.8(470:477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.57>

УДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК НАПРЯМ ПРОТИДІЇ РОСІЙСЬКІЙ ІНФОРМАЦІЙНІЙ АГРЕСІЇ

Солодка О.М.,
*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
Національна академія СБ України
ORCID: 0000-0002-1799-0712*

Солодка О.М. Удосконалення інформаційного законодавства як напрям протидії російській інформаційній агресії.

Результати дослідження вказують на те, що удосконалення вітчизняного інформаційного законодавства є важливим елементом протидії російській інформаційній агресії і загалом можна виокремити дві складові цієї діяльності: перша – це розвиток вітчизняної інформаційної сфери з метою забезпечення участі України як повноправного учасника міжнародного інформаційного обміну, долучення її до європейських ініціатив, друга – це вироблення механізмів протидії проявам інформаційної агресії РФ – дезінформації, пропаганді, ІПСО, FIMI тощо.

Пріоритетним напрямками визначено: вироблення дієвих правових механізмів захисту інформаційного суверенітету України, які б забезпечили розвиток українського суспільства в дусі національної гідності, патріотизму та національної свідомості з дотриманням принципів захисту прав, свобод і безпеки людини та законних інтересів суспільства і держави в інформаційній сфері; упорядкування інформаційної діяльності в національному вимірі з метою її ефективної координації на державному рівні, формування національної системи забезпечення інформаційної безпеки, в тому числі побудови ефективної системи стратегічних комунікацій як скоординованої взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством; удосконалення комплексу заходів із протидії негативним інформаційним впливам, посилення спроможностей сектору безпеки і оборони щодо протидії спеціальним інформаційним операціям, спрямованим на зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності, підтримки обороноздатності України, деморалізацію особового складу Збройних сил України та інших військових формувань, загострення суспільно-політичної ситуації, поширення інформації з обмеженим доступом; посилення юридичної відповідальності суб'єктів українського інформаційного простору, що створені та/або використовуються державою-агресором для ведення інформаційної війни проти України, та унеможливлення їхньої підірвувальної діяльності, зокрема встановлення юридичної відповідальності за умисне систематичне поширення неправдивої інформації, яка створює загрозу суверенітету, територіальній цілісності та недоторканості України, обороноздатності, інформаційній безпеці держави, особливо під час дії правового режиму воєнного стану.

Ключові слова: інформаційне законодавство, інформаційна безпека та суверенітет, інформаційна агресія, протидія інформаційній агресії.

Solodka O.M. Improving information legislation as a way to counter russian information aggression.

The results of the study indicate that improving domestic information legislation is an important element of countering russian information aggression and in general, two components of this activity can be distinguished: the first is the development of the domestic information sphere in order to ensure Ukraine's participation as a participant in international information exchange, including it in European initiatives, the second is to develop mechanisms to counter the manifestations of information aggression of the russian federation – disinformation, propaganda, IPSO, FIMI, etc.

The priority areas are: developing effective legal mechanisms to protect Ukraine's information sovereignty, which would ensure the development of Ukrainian society in the spirit of national dignity,

patriotism and national consciousness, while adhering to the principles of protecting human rights, freedoms and security and the legitimate interests of society and the state in the information sphere; streamlining information activities at the national level with the aim of its effective coordination at the state level, forming a national information security system, including building an effective system of strategic communications as a coordinated interaction between state authorities and civil society; improving the set of measures to counter negative information influences, strengthening the capabilities of the security and defense sector to counter special information operations aimed at changing the constitutional order by force, violating sovereignty and territorial integrity, and undermining Ukraine's defense capabilities, demoralization of the personnel of the Armed Forces of Ukraine and other military formations, aggravation of the socio-political situation, dissemination of information with limited access; strengthening the legal responsibility of subjects of the Ukrainian information space, which are created and/or used by the aggressor state to wage information war against Ukraine and preventing their subversive activities, in particular establishing legal liability for the deliberate systematic dissemination of false information that poses a threat to the sovereignty, territorial integrity and inviolability of Ukraine, defense capability, information security of the state, especially during the legal regime of martial law.

Key words: information legislation, information security and sovereignty, information aggression, counteraction to information aggression.

Постановка проблеми. Посилення інформаційних атак і операцій рф щодо України в умовах стрімкого розвитку інформаційних технологій та зростання залежності сучасного суспільства від інформації робить реалізацію національних інтересів України в інформаційній сфері важливим чинником національної безпеки та обумовлює необхідність розроблення цілісної гнучкої державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки, яка враховуватиме багатоаспектність цього явища, агресію рф, перспективні тенденції змін інформаційного простору, особливості геополітичного становища і знайде своє відображення на правовому рівні в ефективному інформаційному законодавстві, адже незадовільність рівня останнього та необхідність вжиття заходів щодо його удосконалення є очевидними. За умови подальшого збереження належної правової урегульованості інформаційних відносин фактично створюються всі передумови для розвитку інформаційного контролю, який пронизує усі сфери. Разом з тим, можемо констатувати відсутність консенсусу у шляхах належної трансформації інформаційного законодавства України серед дослідників цієї проблематики, зважаючи на складність, динаміку та масштабність сучасних інформаційних процесів, умови воєнного стану, диверсифікацію інформаційних технологій тощо, що обумовлює актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній науковій літературі питання протидії інформаційній агресії рф та удосконалення інформаційного законодавства знайшли відображення у численних наукових працях, зокрема Пилипчук В.Г., Довгань О.Д., Красноступ Г.М., Корж І.Ф., Панченко В.М., Тихомиров О.О. та багато інших, проте розвиток інформаційного суспільства.

Метою статті є визначення напрямів удосконалення інформаційного законодавства як напрям-у протидії російській інформаційній агресії.

Виклад основного матеріалу. Ступінь інтеграції будь-якої держави в інформаційне суспільство визначається наявністю концепції державної інформаційної політики, правовим забезпеченням інформаційного суспільства, розвитком інформаційної та комунікаційної інфраструктури, багатством інформаційних ресурсів, динамікою інформаційного ринку, міжнародним співробітництвом у галузі інформації. Сьогодні розвиток інформаційних процесів має глобальний характер, а в міжнародних програмах декларуються приблизно однакові положення, проте кожна країна світу визначає власний шлях. Хоча в Україні лише триває процес формування та становлення інформаційного суспільства, але вона демонструє послідовне і стійке просування до поставленої мети, адже поступово формується відповідна законодавча база, впроваджуються новітні технології, створюються і використовуються унікальні інформаційні ресурси, відбувається формування інформаційної культури. Проте, агресія проти нашої держави і прояви сепаратизму в окремих її регіонах зумовили перевірку системи національної безпеки на міцність. Така ситуація зумовила, з одного боку, необхідність вжиття рішучих заходів щодо відсічі агресії, з другого – продемонструвала неготовність вітчизняної правової системи до дії в екстремальних умовах. Численні недоліки законодавства зумовили екстраординарний характер реагування, що призвело до виникнення ускладнених законодавчих конструкцій, частина з яких, з огляду на низку причин, відразу вияви-

ла власну нежиттєздатність, інші натомість значно ускладнили стан правового регулювання суспільних відносин [1, с. 26]. Разом з тим, не набули подальшого впровадження правові положення щодо законодавчого врегулювання питань розвитку національного інформаційного простору.

Сучасні українські дослідники виокремлюють означальні риси інформаційної агресії, яка є релевантною теперішній українській ситуації, а саме: несиловий характер, відсутність підпорядкування фізичним закономірностям (немає маси, ваги, розміру, температури тощо); нелінійність, тобто непропорційна залежність причини й наслідку, порушення закону збереження матерії та енергії, кумулятивний характер, можливість лавиноподібного зростання інформації; можливість максимальної дальності й швидкості розповсюдження, що зростає з розвитком інформаційних технологій; можливість ідеального клонування; нелокалізованість у часі – наслідки інформаційної агресії і насилля можуть бути розмитими у часі й просторі; пандемічність, опосередкований характер і потаємність впливу (інформаційна дія має глобальний характер й на відміну від фізичного впливу може бути абсолютно непомітною); віртуальний характер дії, можливість фокусування, селективність, уразливість (крихкість інформаційного світу, легкість доступу, можливість зламу інформаційних систем) [2].

При цьому потрібно враховувати необхідність збереження балансу між інтересами держави у сфері інформаційної безпеки та інформаційними правами людини, оскільки двома ключовими характеристиками сучасного історичного періоду є глобалізація та розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, які виступають головною рушійною силою глобалізованих суспільств, в основі яких лежать знання та інформація, що призвело до формування нового типу суспільного устрою – інформаційного суспільства, яке існує і розвивається на двох рівнях – національному та міжнародному.

Мета правового регулювання, поставлена відповідно до принципів розвитку інформаційного суспільства, для досягнення необхідного результату вимагає органічного поєднання публічно-правових та приватно-правових засобів в структурі механізму правового регулювання. Це дозволить врахувати особливий характер інформаційної діяльності та інформаційного суверенітету. На думку І.Ф. Коржа, міцність правопорядку, авторитетність права значною мірою залежать від спроможності законодавця своєчасно враховувати відносини, що виникають і породжують спори, конфлікти, які потребують юридичного регулювання і захисту і які, насамперед, знаходять відображення в правозастосовній (судовій та адміністративній) практиці. Саме стабільна, авторитетна, динамічна правова система, яка забезпечена відповідним їй апаратом судової влади та правоохоронних органів – є найбільш ефективною формою упорядкування і динаміки суспільних відносин [3, с. 25].

Окрім цього, проголошення й конституційне закріплення стратегічного курсу держави на європейську та євроатлантичну інтеграцію зумовили необхідність адаптації вітчизняного законодавства до правових систем і стандартів у сфері безпеки та оборони країн-членів ЄС і НАТО. Проведення реформ, спрямованих на інтеграцію до глобального інформаційного простору, є одним із ключових зобов'язань України перед ЄС у межах виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [4], ратифікованої у вересні 2014 р. Зокрема, цим питанням присвячена Глава 14 Угоди (ст. 389-395), де зазначається, що сторони зміцнюють своє співробітництво з розвитку інформаційного суспільства на користь приватних осіб і бізнесу через забезпечення загальнодоступності ІКТ та через кращу якість послуг за доступними цінами, що, в свою чергу, полегшить доступ до ринків послуг електронних комунікацій і сприятиме конкуренції й надходженню інвестицій у цю галузь. Співробітництво має на меті імплементацію національних стратегій інформаційного суспільства, розвиток всеохоплюючої нормативно-правової бази для електронних комунікацій та розширення участі України в дослідницькій діяльності ЄС у сфері ІКТ. Сторони сприяють поступовому наближенню до права і нормативно-правової бази ЄС у галузі регулювання інформаційного суспільства й електронних комунікацій.

Динамічне формування глобального інформаційного простору, постійне зростання свободи комунікаційних і комп'ютерних мереж, швидкий розвиток інформаційних технологій, продуктів і послуг створюють принципово нові можливості для економічної співпраці, обміну інформацією, технологіями, духовними цінностями, взаємного культурного збагачення. Водночас проблеми інтеграції України в європейський інформаційний простір, які зумовлені дією внутрішніх і зовнішніх чинників, мають комплексний характер – охоплюють усі сфери життєдіяльності людини, суспільства та держави. Це, зокрема, неузгодженість термінології, основних положень та прин-

ципів вітчизняного законодавства з європейським, невідповідність стандартам розвинених країн окремих секторів інформаційного простору України. Крім того, слід звернути увагу й на такі проблемні моменти, як правова неврегульованість суспільних відносин, пов'язаних із формуванням, розвитком, використанням і захистом інформації, інформаційних прав, інформаційних ресурсів, інформаційної інфраструктури; відсутність єдиного узгодженого понятійно-термінологічного апарату інформаційної та кібербезпеки України тощо

В контексті останнього, слід підкреслити, що на сьогодні, незважаючи на значну вживаність аббревіатури FIMI (Foreign Information Manipulation and Interference) – «зовнішнє інформаційне маніпулювання та втручання» [5], яку у 2021 р. Робоча група зі стратегічних комунікацій та Відділ інформаційного аналізу ЄС у Звіті про свою роботу ввели як модель поведінки, яка загрожує або може негативно вплинути на цінності, процедури та політичні процеси; діяльність носить маніпулятивний характер, здійснюється цілеспрямовано та скоординовано; суб'єктами такої діяльності можуть бути державні чи недержавні суб'єкти, у тому числі їхні довірені особи на власній території та за її межами. У звіті визнають, що FIMI регулярно використовують для підриву довіри суспільства до легітимності та ефективності демократичних інститутів; воно може сприяти посиленню поляризації всередині ЄС й посилити ескалацію політичного насильства в уже схильних до конфліктів регіонах.

Наразі немає консенсусу щодо того, чим саме є «втручання», й чітко не розмежовано концепт «втручання» від інших суміжних понять та не визначено його співвідношення з поняттям інформаційної агресії, що може не лише затримати або ускладнити ініціативи законодавців, а й негативно позначитися на зусиллях громадянського суспільства щодо підвищення обізнаності суспільства та його згуртування у протидії втручанням у демократичні процеси. Проте експерти застерігають, що визначення втручання пов'язане з ризиком щодо визначення, яке є або занадто загальним, і відтак може створювати перешкоди свободі слова або навпаки, – занадто вузьким, щоб охопити усі форми протиправної поведінки у сферах, що наразі швидко розвиваються, й відтак це заважатиме ідентифікувати таку діяльність, а відтак і запровадити релевантні санкції та адекватні заходи протидії.

Російське інформаційне маніпулювання та втручання характеризується безпрецедентним масштабом, інтенсивністю та використанням широкого спектру інструментів – від державних медіа до приватних ботоферм, від кібератак до прямої пропаганди на окупованих територіях. Це не просто «один з» іноземних впливів, а скоординована стратегія, спрямована на дестабілізацію та знищення держав [5].

З огляду на глобальний характер загроз, пов'язаних із FIMI, ефективна протидія потребує єдиного та колективного підходу. Вкрай важливим є створення спільної системи класифікації та, за можливості, визначення джерел такої діяльності.

Дедалі більшої актуальності набуває інформаційно-гуманітарна безпека як держави і суспільства, адже загрози інформаційній безпеці набули екзистенційного характеру, спрямовані на знищення української державності, української національної та громадянської ідентичності та єдності. Це, в свою чергу, зумовлює необхідність створення й організації єдиної державної системи протидії негативним інформаційним впливам, куди б, окрім відповідних підрозділів уповноважених структур, активно залучалися для і цивільні аналітичні центри, PR-компанії та медіа на зразок взаємодії у кіберпросторі.

Крім того, організаційна структура органів державної влади, що формують та реалізують державну інформаційну політику в Україні, потребує реформування на основі науково обґрунтованих рішень, які засновані на глибокому аналізі чинних міжнародно-правових актів з питань інформатизації суспільства та національного законодавства різних країн у сфері створення інформаційного суспільства, протидії сучасним загрозам інформаційного характеру, зокрема в частині створення загальнонаціонального координаційного центру, який був би спроможним узгоджувати і координувати діяльність зазначених правоохоронних органів, силових структур і відомств щодо протидії реальним загрозам інформаційному і кіберпростору України;

Зазначимо, рф значно посилсила інформаційні маніпуляції та втручання, у тому числі шляхом поширення дезінформації та пропаганди, реалізації спрямованих на деморалізацію українців інформаційних кампаній, підрив довіри до влади, поширення паніки, а також дискредитацію України на міжнародній арені. Обсяги та складність цих операцій багаторазово зросли, оскільки платформи як Telegram, WhatsApp, інші приватні месенджери стали ключовими каналами для

поширення дезінформації, що вимагає нових підходів до регулювання та співпраці з зазначеними суб'єктами. З цим питанням тісно пов'язана й проблема цифрових прав людини, особливо в контексті курсу країни на масштабну діджиталізацію.

Сучасний європейський дискурс зосереджений над вдосконаленням нормативної бази, пов'язаної з блокуванням поширення протиправного інформаційного контенту, протидії протиправному використанню ШІ технологій у тісній співпраці з офіційними представництвами інтернет-гігантів. В той же час, в Україні відсутні норми законодавства, які б регулювали діяльність ІТ-платформ та встановлювали чіткі правила роботи в цифровому просторі України, не визначенні повноваження органів державної влади України у цій сфері та порядок взаємодії, відсутні алгоритми реагування на інциденти, оскільки платформи мають свої встановлені правила, на порушення яких реагують.

Водночас у процесі розвитку перебуває урегулювання порядку функціонування в Україні суб'єктів медіа, поки не напрацьовано дієвої нормативно-правової бази, яка б дозволяла обмежувати негативний вплив соціальних мереж на суспільство. Відсутні перепони для поширення серед інтернет-користувачів інформації та рекомендацій, що розпалюють расову і релігійну нетерпимість, деструктивні й агресивні настрої і згубно впливають на психічне здоров'я нації. Ключові зусилля України на цьому етапі доречно зосередити на приєднанні до європейських ініціатив загальноєвропейського регулювання соціальних платформ, шукаючи можливість імплементувати в українське законодавство саме діючі європейські норми (наприклад, в межах положень Кодексу практик щодо дезінформації або Акту про цифрові послуги) тощо.

В Україні відсутній законодавчо визначений механізм блокування та видалення деструктивного контенту, поширення якого здійснюється з використанням месенджерів, що унеможливорює запобігання використанню інформаційного простору у зазначений спосіб на шкоду національній безпеці України, а це якраз відноситься до загроз гібридного типу – різновиду загроз національній безпеці, реалізація яких спричиняє синергетичний ефект від одночасного застосування комбінованих методів впливу, які часто мають прихований характер або маскуються під інші процеси у рамках правового поля. В законодавстві прописано процедури реагування на поширення неправдивої і недостовірної інформації, проте досвід застосування вказаних норм свідчить про чималу кількість недоліків.

Висновки. Результати дослідження вказують на те, що удосконалення вітчизняного інформаційного законодавства є важливим елементом протидії російській інформаційній агресії і загалом можна виокремити дві складові цієї діяльності: перша – це розвиток вітчизняної інформаційної сфери з метою забезпечення участі України як повноправного учасника міжнародного інформаційного обміну, долучення її до європейських ініціатив, друга – це вироблення механізмів протидії проявам інформаційної агресії рф – дезінформації, пропаганді, ІПСО, FIMI тощо.

Пріоритетним напрямом визначено: вироблення дієвих правових механізмів захисту інформаційного суверенітету України, які б забезпечили розвиток українського суспільства в дусі національної гідності, патріотизму та національної свідомості з дотриманням принципів захисту прав, свобод і безпеки людини та законних інтересів суспільства і держави в інформаційній сфері; упорядкування інформаційної діяльності в національному вимірі з метою її ефективної координації на державному рівні, формування національної системи забезпечення інформаційної безпеки, в тому числі побудови ефективної системи стратегічних комунікацій як скоординованої взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством; удосконалення комплексу заходів із протидії негативним інформаційним впливам, посилення спроможностей сектору безпеки і оборони щодо протидії спеціальним інформаційним операціям, спрямованим на зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності, підірив обороноздатності України, деморалізацію особового складу Збройних сил України та інших військових формувань, загострення суспільно-політичної ситуації, поширення інформації з обмеженим доступом; посилення юридичної відповідальності суб'єктів українського інформаційного простору, що створені та/або використовуються державою-агресором для ведення інформаційної війни проти України, та унеможливлення їхньої підривної діяльності, зокрема встановлення юридичної відповідальності за умисне систематичне поширення неправдивої інформації, яка створює загрозу суверенітету, територіальній цілісності та недоторканості України, обороноздатності, інформаційній безпеці держави, особливо під час дії правового режиму воєнного стану.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Доронін І.М. Національна безпека України в інформаційну епоху: теоретико-правове дослідження: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2020. 539 с.
2. Пилипчук В.Г. Проблема агресії і насильства: світоглядно-інформаційний вимір. URL: <http://socialscience.com.ua/article/806> (дата звернення: 13.05.2025).
3. Корж І.Ф. Вільний доступ громадян до правової інформації – засаднича ознака забезпечення правової безпеки держави. *Інформація і право*. 2018. № 1 (24). С. 14–27.
4. Угода про асоціацію між Україною URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 14.08.2020).
5. European External Action Service (2021). 2021 StratCom activity report – Strategic Communication Task Forces and Information Analysis Division, available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/2021-stratcomactivity-report-strategic-communication-task-forces-and-information-analysis_en (дата звернення: 24 January 2025).
6. Красноступ Г.М. Нова стратегія інформаційної безпеки: правова відповідь на російське інформаційне маніпулювання та втручання. *Інформація і право*. № 2(53)/2025. С. 136–146.

УДК 342.9:351

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.58>

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗБУДОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИМІННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

Трегуб О.А.,
*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
відділу господарсько-правових досліджень
проблем економічної безпеки
Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова Національної академії наук України»
ORCID: 0000-0003-0660-5783
e-mail: alexandr.fispeam@gmail.com*

Трегуб О.А. Проблеми та перспективи розбудови державного управління у сфері протимінної діяльності в Україні: огляд літератури.

Стаття присвячена розгляду і узагальненню підходів щодо проблем та перспектив розбудови державного управління у сфері протимінної діяльності в Україні з обґрунтуванням відповідних висновків.

Проаналізовано зміст поняття «державне управління» у контексті проблематики, яка підіймається у роботі. Конкретизовано, що можливість здійснення державного управління за межами суворо окресленої законодавством системи органів виконавчої влади (зокрема, на рівні бюджетних установ, до яких належить Центр гуманітарного розмінування) є важливою для розуміння багатоманітності елементів системи державного управління у сфері протимінної діяльності. Висвітлено основні елементи такої системи, визначені Законом України «Про протимінну діяльність в Україні».

У статті стверджується, що система державного управління у сфері протимінної діяльності існує паралельно у двох вимірах, а саме формальному (нормативно закріплена модель) і реальному (система, що склалася і функціонує на практиці). На прикладі Центру протимінної діяльності і Центру гуманітарного розмінування продемонстровано масштаб розходження між формальним і реальним станом цієї системи.

Залежно від характеру недоліків у державному управлінні, на яких фокусуються дослідники, а також масштабу і змісту пропонованих змін обґрунтовано поділ усіх підходів, представлених у науковій літературі та аналітичних документах із теми дослідження, на дві великі групи: підходи, спрямовані на вдосконалення наявної системи державного управління у сфері протимінної діяльності; підходи, які передбачають розбудову нової системи державного управління у цій сфері.

Наголошується на тому, що спільною ознакою підходів першої групи є схильність до збереження основної структури і принципів організації державного управління, тоді як зміни стосуються уточнення функцій і повноважень органів влади, удосконалення механізмів їх взаємодії, а також виключення дублювання подібних за своїми функціями державних інституцій. Зроблено висновки про те, що підходи другої групи ґрунтуються на міжнародно визнаних стандартах управління сферою протимінної діяльності і мають на меті максимальну централізацію та концентрацію функцій управління, матеріальних, кадрових та інших ресурсів у рамках окремого центрального органу виконавчої влади у цій сфері та його операційного органу.

Ключові слова: протимінна діяльність, розмінування, державне управління, функції, повноваження, державна політика, центральний орган виконавчої влади.

Trehub O.A. Problems and prospects of developing public administration in the field of mine action in Ukraine: a literature review.

The present paper concentrates on reviewing and summarizing approaches to the problems and prospects of developing public administration in the field of mine action in Ukraine.

The paper analyzes the concept of “public administration” in the context of the issues addressed in the study. It specifies that the possibility of public administration beyond the strictly defined system of executive authorities established by law (in particular, at the level of budgetary institutions, such as the Centre for Humanitarian Demining) is important for understanding the diversity of elements within the public administration system in the field of mine action. The main elements of the system, as defined by the Law of Ukraine “On Mine Action in Ukraine”, are highlighted.

The paper argues that the system of public administration in the field of mine action exists in two parallel dimensions: the formal one (the model established by law) and the actual one (the system that has been developed and operates in practice). Using the example of the Mine Action Centre and the Centre for Humanitarian Demining, the paper demonstrates the extent of the discrepancy between the formal and actual state of this system.

Depending on the shortcomings in public administration on which researchers focus, as well as the scale and content of the proposed changes, the paper substantiates the division of all approaches presented in the scientific literature and analytical documents into two broad categories: approaches aimed at improving the existing system of public administration in the field of mine action; approaches that involve the development of a new system of public administration in this field.

It is emphasized that a common feature of the first group of approaches is the tendency to preserve the main structure and principles of organizing public administration, while the changes concern clarifying the functions and powers of public authorities, improving the mechanisms of their interaction and eliminating duplication among state institutions with similar functions. It is concluded that the second group of approaches is based on the international standards for managing the field of mine action and aims at maximum centralization and concentration of management functions, as well as material, human and other resources, within a dedicated central executive authority in this field and its operational body.

Key words: mine action, demining, public administration, functions, powers, state policy, central executive authority.

Постановка проблеми. Російське вторгнення в Україну в лютому 2022 р. перетворило Україну на одну з найбільш замінованих країн світу. Станом на початок серпня 2025 р. 138,5 тис. км² суходолу та 14 тис. км² водойм потребують обстеження на предмет наявності вибухонебезпечних предметів [1; 2]. При цьому за даними Міністерства оборони України станом на 8 квітня 2025 р. від початку широкомасштабного російського вторгнення було зафіксовано 811 інцидентів з цивільним населенням через вибухонебезпечні залишки війни: постраждали 1158 мирних осіб, 335 із яких загинули (серед них 18 дітей) [3]. Мінне забруднення територій стримує соціально-економічний розвиток України і сприяє значному погіршенню екологічної ситуації через вилучення великих площ земель із господарського використання, неможливість відновлення роботи об’єктів критичної інфраструктури до здійснення заходів із розмінування, а також унаслідок впливу мін та інших вибухонебезпечних предметів на здоров’я людей і навколишнє середовище.

Ефективна система державного управління у сфері протимінної діяльності (далі – ПМД) може істотно пом’якшити наслідки мінного забруднення країни, забезпечивши необхідні умови і засоби для максимально швидкого і якісного розмінування постраждалих від воєнних дій територій. У червні 2024 р. Кабінет Міністрів України схвалив Національну стратегію протимінної діяльності на період до 2033 року, яка визначила три ключові стратегічні цілі, відповідні їм завдання та очікувані результати. Зокрема, до 2029 р. до продуктивного використання планується повернути 100% територій, на яких не виявлено доказів мінного забруднення, а до 2033 р. – 80% територій, які зазнали безпосереднього впливу збройної агресії [4]. Досягнення настільки амбітних результатів має підкріплюватися належним інституційним механізмом, ядром якого є дієва система державного управління.

Однак сьогодні ефективне здійснення владно-управлінських функцій у сфері ПМД блокується їх розщепленням між різними державними органами і установами, відсутністю злагодженої взаємодії між численними суб’єктами управління, нераціональним розподілом і дублюванням повноважень, а також багатьма іншими проблемами. Інститут глобальних змін Тоні Блера вказує

на «розмивання зон відповідальності та неузгодженість управлінських вертикалей» унаслідок дублювання повноважень кількох центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), а саме Міністерства економіки України (у липні 2025 р. перейменовано на Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України), Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної служби з надзвичайних ситуацій України (далі – ДСНС), Державної спеціальної служби транспорту та Національної поліції. Недосконала модель державного управління обмежує можливість ухвалення стратегічних рішень, ускладнює пріоритезацію завдань у сфері ПМД, підриває довіру міжнародних партнерів та перешкоджає ефективній мобілізації та управлінню донорським фінансуванням [5, с. 10].

Стан опрацювання проблематики. Аналіз наукових і аналітичних джерел інформації демонструє значне зростання інтересу до проблематики державного управління у сфері ПМД після 24 лютого 2022 р. Масив наукової літератури, що становить теоретичне підґрунтя цього дослідження, включає публікації О. Ботнаренка [6], Б. Воровича [7], А. Гавази [8], І. Лаппо [9], Д. Плинокоса [10], С. Потеряйка [11], В. Теремецького [12; 13], В. Устименка [14] та інших авторів. Основна увага науковців сфокусована на розмежуванні та уточненні функцій і повноважень органів державної влади, тоді як питання зміни засад відповідної системи державного управління висвітлюються значно менше. Серед літературних джерел особливого акценту заслуговує Біла книга оновлення інституційної архітектури протиміної діяльності в Україні, яку підготував Інститут глобальних змін Тоні Блера на замовлення Уряду України. У цьому документі детально описуються проблеми, які паралізують нормальну роботу системи державного управління у сфері ПМД в Україні, а також пропонуються шляхи їх розв’язання з урахуванням міжнародного досвіду та національного контексту [5]. Наукове опрацювання викладених у Білій книзі рекомендацій є необхідним для їх подальшого розвитку і оцінки перспектив використання. Цим обумовлюється актуальність дослідження за обраною темою.

Мета дослідження – на основі доступної літератури розглянути і узагальнити підходи щодо проблем та перспектив розбудови державного управління у сфері ПМД в Україні з обґрунтуванням відповідних висновків.

Виклад основного матеріалу. Для чіткого й однозначного розуміння предмету цього дослідження необхідно сказати декілька слів про зміст поняття «державне управління», яке широко вживається як у науковій літературі, так і в законодавстві. Велика українська енциклопедія (тематичний реєстр з напрямку «Юридичні науки») визначає державне управління як «здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод» [15, с. 43]. Наведене визначення певною мірою окреслює смислові межі відповідного поняття за суб’єктним, функціональним та цільовим критеріями. Не заперечуючи його пояснювальної цінності, варто, однак, відзначити, що в науці і законодавстві існує багато різних підходів до розуміння явища державного управління. В адміністративному праві сформувалися широкий (як сукупність усіх видів діяльності органів держави) та вузький (як сукупність державних органів, між якими розподіляються різні види діяльності держави) підходи до розуміння цього явища. У класичній інтерпретації теорії адміністративного права державне управління вирізняється такими характерними рисами: самостійність цього виду державної діяльності; його організуючий, виконавчо-розпорядчий і підзаконний характер; здійснення особливою групою державних органів; спрямованість на практичну реалізацію функцій і завдань держави в процесі керівництва економічним, соціально-культурним і адміністративно-політичним розвитком [16, с. 125]. Такий погляд на державне управління дає змогу уявити його базові, визначальні ознаки, однак для повноти бачення, що є адекватним меті цього дослідження, необхідно враховувати інші підходи, а також особливості тих чи інших сфер державного управління.

По-перше, державне управління може здійснюватися і за межами функціонування нормативно зафіксованої системи органів виконавчої влади (зокрема, на рівні державних підприємств, установ і організацій) [17], що є важливим для розуміння усієї різноманітності елементів системи державного управління у сфері ПМД.

По-друге, практичне значення має чітке розмежування не стільки функцій державного управління, скільки функцій органів державної влади із формування та реалізації державної політики

у певній сфері. Як справедливо підкреслює Є. Білокур, зазначені функції є структуротвірним чинником у системі органів виконавчої влади і уможливають розрізнення політичного й адміністративного сегментів у діяльності держави [18, с. 68–69]. Цей момент набуває особливої ваги під час пошуку оптимальних варіантів розподілу функцій і повноважень між різними органами в системі державного управління у сфері ПМД.

Засади державного управління у сфері ПМД визначаються Розділом III Закону України від 06.12.2018 р. № 2642-VIII «Про протимінну діяльність в Україні». Так, у ст. 18 Закону наводяться шляхи здійснення державного регулювання та управління у цій сфері, а саме: формування, погодження, затвердження та виконання національних програм ПМД; погодження, затвердження і виконання національних стандартів у сфері ПМД з урахуванням міжнародних стандартів; розроблення концептуальних основ державної політики у галузі дослідження та впровадження заходів ПМД задля безпеки населення; підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації фахівців у сфері ПМД та розмінування; запровадження порядку акредитації операторів ПМД та моніторингу відповідності вимогам акредитації; упровадження ефективної системи управління інформацією у відповідній сфері; здійснення контролю та забезпечення якості виконання заходів у сфері ПМД [19]. Імовірно, у цій статті вказуються лише основні шляхи, адже аналіз функцій і повноважень суб'єктів управління дозволяє виокремити й низку інших напрямів здійснення державного управління у сфері ПМД.

Окрім цього, у Розділі III Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» визначаються окремі повноваження Верховної Ради України (ст. 19), Кабінету Міністрів України (ст. 20), місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері ПМД (ст. 22), засади функціонування Національного органу з питань протимінної діяльності (далі – НОПМД) (ст. 23), завдання центру протимінної діяльності (ст. 25), повноваження центру гуманітарного розмінування (ст. 25-1), а також основи правового статусу операторів ПМД (ст. 28). Ст. 21 Закону має назву «Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади у сфері протимінної діяльності», однак конкретні повноваження вона не встановлює: такі повноваження визначаються Кабінетом Міністрів України відповідно до пропозицій НОПМД. Водночас ця стаття у супереччя іншим нормам Закону України «Про протимінну діяльність в Україні», Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» та інших нормативно-правових актів обмежує участь міністерств, інших ЦОВВ у здійсненні державного управління у сфері ПМД лише реалізацією державної політики [19].

Система державного управління у сфері ПМД існує паралельно у двох вимірах – *формальному* (нормативно закріплена модель) і *реальному* (система, що склалася і функціонує на практиці). Текстуальний (формально-юридичний) аналіз законодавства може «висвічувати» ті проблеми, які більшою чи меншою мірою вирішені в реальному житті, або, навпаки, приховувати фактичну слабкість організаційних і функціональних елементів досліджуваної системи. Для об'єктивного розуміння стану цієї системи необхідно охоплювати обидва виміри, що дозволяє оцінити ефективність правового регулювання, підвищити якісні характеристики правових засобів до рівня, достатнього для задоволення наявних і навіть перспективних потреб у сфері ПМД. Глибину розриву між формальним і реальним станом системи державного управління у сфері ПМД можна відчутти на прикладі двох його суб'єктів – Центру протимінної діяльності і Центру гуманітарного розмінування.

Як випливає із закону, Центр протимінної діяльності є бюджетною установою, яка утворюється Міністерством оборони України для планування, практичної організації та координації здійснення заходів ПМД. Центр гуманітарного розмінування також є бюджетною установою, яка утворюється іншим ЦОВВ (Міністерством внутрішніх справ України) з метою практичного здійснення заходів гуманітарного розмінування. Раніше уже відзначалося, що Закон України «Про протимінну діяльність в Україні» наділив ці центри майже однаковими повноваженнями [14, с. 292], зокрема: участь у плануванні заходів ПМД; забезпечення функціонування системи управління якістю розмінування; здійснення опробовування та впровадження національних стандартів ПМД; впровадження єдиної системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, що залучаються до розмінування; та низка інших повноважень [19]. Реальна ситуація докорінно відрізняється.

Центр протимінної діяльності було створено у липні 2021 р. у складі Державної спеціальної служби транспорту, яка входить до системи Міністерства оборони України [20]. Необхідно погодитись, що таке підпорядкування Центру обмежує його незалежність [5, с. 31] і здатність

ефективного виконувати надані повноваження. Центр гуманітарного розмінування був утворений пізніше – у квітні 2023 р. відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.04.2023 р. № 303 і наказу ДСНС від 13.04.2023 р. № НС-322. Пізніше розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.04.2023 р. № 358 єдиний майновий комплекс бюджетної установи «Центр гуманітарного розмінування» було передано до сфери управління Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України [21] (це рішення суперечить закону, який вимагає підпорядкування цього Центру Міністерству внутрішніх справ України). На теперішній час діяльність Центру гуманітарного розмінування, який має дефіцит фінансового та кадрового забезпечення, зводиться лише до реалізації бюджетної програми «Компенсація витрат за гуманітарне розмінування земель сільськогосподарського призначення» [5, с. 31].

Наведений приклад і теоретично, і практично ілюструє один із багатьох проблемних аспектів побудови системи державного управління у сфері ПМД. Висвітленню інших вад сприятиме аналіз і узагальнення підходів, представлених у науковій літературі та аналітичних документах із теми дослідження. Задля системного подання інформації усі опрацьовані підходи будуть розподілені на дві великі групи *залежно від характеру недоліків у державному управлінні, на яких фокусуються дослідники, а також масштабу і змісту пропонованих змін.*

1. Підходи, спрямовані на вдосконалення наявної системи державного управління у сфері ПМД.

У межах цієї групи можна умовно виділити підходи, які стосуються удосконалення окремих елементів відповідної системи, і підходи, які передбачають оновлення її основних організаційних і функціональних характеристик.

Так, група дослідників під керівництвом І. Лаппо (представляють Центр протимінної діяльності Державної спеціальної служби транспорту та Державний науково-дослідний інститут випробувань і сертифікації озброєння та військової техніки) розглянула основні аспекти діяльності і намітила перспективи розвитку Центру протимінної діяльності шляхом розширення сфери акредитації його органу з сертифікації, удосконалення системи управління якістю розмінування, а також проведення науково-дослідною лабораторією Центру прикладних і фундаментальних наукових досліджень [9, с. 78].

Д. Плинокос та інші фахівці Державного науково-дослідного інституту випробувань і сертифікації озброєння та військової техніки проаналізували досвід Хорватії у розбудові системи державних інституцій, відповідальних за здійснення функцій управління у сфері ПМД. Порівняння механізму управління, побудованого у цій країні, із вітчизняним досвідом підводить до висновку про значну обмеженість повноважень НОПМД в Україні і «розпорошеність» владних функцій у цій сфері між різними державними органами [10, с. 94].

С. Потеряйко і А. Окіпняк зосередили увагу на оптимізації системи цивільного захисту України через удосконалення її структури, способів реагування на загрози, уточнення повноважень ДСНС і Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту з метою здійснення заходів ПМД. Водночас, на думку цих дослідників, створена в ДСНС система гуманітарного розмінування, що складається із трьох рівнів (координаційний, організаційний і виконавчий), довела свою ефективність [11, с. 310–316].

О. Ботнаренко зачіпає питання здійснення державного управління у рамках дослідження суб'єктного складу ПМД в Україні і вказує на створення державою громіздкої системи інституцій, наділених повноваженнями у відповідній сфері. Автор підкреслює необхідність конкретизації чи розмежування повноважень, зокрема між Міністерством внутрішніх справ України і ДСНС. Крім того, О. Ботнаренко цілком слушно підмічає паралельне функціонування структур, завдання і повноваження яких перетинаються (Центр протимінної діяльності, Міжрегіональний центр гуманітарного розмінування та швидкого реагування ДСНС, Центр сертифікації ДСНС, Центр розмінування військової частини А2641 Збройних Сил України та ін.) [6, с. 191–193].

Останнім часом у сфері, що розглядається, почали частіше з'являтися юридичні дослідження, побудовані на методологічних і теоретичних засадах адміністративно-правової науки. У статті, присвяченій системі суб'єктів адміністративно-правового забезпечення ПМД в Україні, В. Теремецький та М. Марченко наголошують на актуальності удосконалення координаційних механізмів та створення єдиної моделі функціонування зазначених суб'єктів відповідно до міжнародних стандартів та завдань повоєнного відновлення. Основну проблему вчені-адміністративісти убагачують у відсутності належної координації і множинності органів державної влади, залучених

до управління у сфері ПМД, унаслідок чого мають місце неузгоджені дії, дублювання функцій, повільні темпи розмінування тощо [12, с. 148, 159]. В іншій публікації ці ж автори пропонують конкретизувати або виключити повноваження низки міністерств у сфері ПМД та узгодити між собою повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій [13, с. 264].

Перевагою більшості підходів щодо вдосконалення системи державного управління у сфері ПМД, об'єднаних у першій групі, є можливість відносно швидкого і безбар'єрного внесення змін до законів та підзаконних нормативно-правових актів, відсутність надмірних витрат, пов'язаних із їх впровадженням, уникнення докорінних інституційних трансформацій у механізмі державного управління, які неодмінно супроводжуються певним перехідним періодом і не гарантують отримання очікуваного ефекту у найближчій перспективі. Однак складність завдань, пов'язаних із розмінуванням території України, а також обмеженість часу, відведеного на їх виконання, усе ж спонукають до радикальної переоцінки відомих схем із фокусом на якісно вищому рівні організації всього процесу управління у сфері ПМД.

2. Підходи, які передбачають розбудову нової системи державного управління у сфері ПМД.

Концептуальною основою таких підходів є перехід до *централізованої* (інтегрованої) системи державного управління із концентрацією відповідних функцій, повноважень, матеріальних ресурсів і кадрового потенціалу, глибокою спеціалізацією всієї системи управління на базі єдиної державної інституції, що відповідає за сферу ПМД і є центром постійної взаємодії і координації усіх інших суб'єктів, наділених *окремими* управлінськими функціями у цій сфері.

Нормативним підґрунтям такої моделі інституційного забезпечення сфери ПМД є Міжнародні стандарти ПМД (IMAS), які розробляються Службою ООН з питань протимінної діяльності (ЮНМАС). Міжнародний стандарт ПМД IMAS 01.10 «Guide for the application and development of International Mine Action Standards (IMAS)» містить принцип *покладення основної відповідальності за ПМД на уряд держави, яка зазнала мінного забруднення*. Для імплементації цього принципу передбачається створення НОПМД, що є відповідальним за регулювання, управління та координацію у рамках національної програми ПМД. Зазначений орган *спеціальної компетенції* має створити на національному та місцевому рівнях умови, що забезпечують ефективне управління у сфері ПМД; він також несе відповідальність за всі етапи та аспекти програми ПМД на території країни, включаючи розробку національних стандартів у цій сфері на основі IMAS. Крім того, для виконання окремих операційних функцій IMAS 01.10 указує на можливість створення Центру протимінної діяльності (МАС), до головних завдань якого входить: координація або планування заходів з ПМД; надання технічних консультацій НОПМД; ведення обліку та баз даних з питань ПМД; акредитація організацій, що здійснюють цю діяльність; розслідування аварій та інцидентів у цій сфері [22].

Зважаючи на прогресивний зарубіжний досвід та IMAS, думки про доцільність повного переформатування національної системи державного управління у сфері ПМД лунали ще до відкритого російського вторгнення у лютому 2022 р. У 2020 р. Б. Ворочин представив перспективну схему організації ПМД в Україні, у межах якої основну роль мав відігравати НОПМД, а саме Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій [7, с. 146]. Однак широка зона відповідальності цієї комісії, обумовлена кількістю і складністю покладених на неї завдань, по суті унеможливила концентрацію на виконанні функцій НОПМД. Питання про створення в Україні *окремого* НОПМД разом із відповідним оперативним органом (Центром протимінних операцій) поставив у 2021 р. А. Гаваза [8, с. 50–52].

Найбільш ґрунтовне і всебічне дослідження переваг і недоліків сучасної системи державного управління у сфері ПМД в Україні було проведено у 2024–2025 роках Інститутом глобальних змін Тоні Блера (Tony Blair Institute for Global Change). Результати цього дослідження узагальнені в Білій книзі оновлення інституційної архітектури протимінної діяльності в Україні, презентація якої відбулася у м. Києві у липні 2025 р.

У цьому документі наголошується, що інституційна фрагментація за відсутності ефективного органу державної влади, відповідального за формування державної політики у цій сфері, ускладнює та уповільнює розв'язання актуальних завдань ПМД [5, с. 10]. Нинішній НОПМД, створений відповідно до Закону України «Про протимінну діяльність в Україні», не здатен забезпечити належне функціонування системи державного управління, оскільки:

- не має повноважень щодо формування державної політики у сфері ПМД (має статус лише міжвідомчого допоміжного органу, який діє за колегіальним принципом);
- у його діяльності бере участь велика кількість органів виконавчої влади, що перешкоджає виробленню єдиного курсу державної політики;
- простежуються залежність складу НОПМД від політичних процесів і часті кадрові зміни, що формалізує роботу цієї інституції;
- процедура ухвалення рішень органу є складною та довготривалою, його засідання скликаються нерегулярно (зазвичай один раз на квартал) [5, с. 25–28].

Для усунення цих та багатьох інших недоліків Інститут глобальних змін Тоні Блера рекомендує створити окремий ЦОВВ зі спеціальним статусом (у формі агентства), компетенція якого обмежуватиметься *виключно* формуванням та забезпеченням реалізації державної політики у сфері ПМД. Попри наявність певних ризиків (організаційні складнощі, пов'язані із внесенням значних змін до законодавства, вирішенням бюджетних, кадрових та інших питань, потреба у визначенні перехідного періоду, висока імовірність спротиву з боку учасників наявної системи управління), такий сценарій, на думку експертів, є найкращим для України. Він має низку беззаперечних переваг, а саме: високий рівень представництва, інституційна сталість та повнота повноважень, необхідні для комплексного управління всіма напрямками ПМД; забезпечення багаторівневої взаємодії з міжнародними партнерами, місцевими органами влади, операторами ПМД та громадськістю; попередження міжвідомчих конфліктів і усунення дублювання функцій і повноважень; прозора підзвітність і ефективне стратегічне планування; інші переваги. Наведений сценарій передбачає також виокремлення так званого «операційного органу» (Mine Action Centre), про який ідеться у IMAS 01.10, та окреслює сферу компетенції обох інституцій із дотриманням принципу розмежування функцій з формування та реалізації державної політики [5, с. 93-94, 98, 104–107].

Загалом пропозиції щодо розбудови нової системи державного управління у сфері ПМД з досконалішою структурою і значно більшою інституційною спроможністю заслуговують підтримки, адже від цього залежить досягнення цілей Національної стратегії протимінної діяльності на період до 2033 року та більш довгострокових цілей. З іншого боку, удосконалення наявної системи державного управління залишається на порядку денному, позаяк така система має зберігатися у працездатному стані принаймні протягом перехідного періоду, відведеного для повноцінного запуску оновленої інституційної структури. Варто також урахувати, що модель, запропонована Інститутом глобальних змін Тоні Блера, потребує ретельнішого юридичного аналізу з можливим корегуванням окремих позицій. Предметом аналізу насамперед мають стати рекомендована форма НОПМД (агентство), розподіл компетенції між ним і його операційним органом, а також інші дискусійні аспекти.

Висновки. Отже, проведене дослідження дозволило проаналізувати різні погляди на проблеми та перспективи розвитку державного управління у сфері ПМД в Україні, узагальнити їх та поділити на дві великі групи: підходи, спрямовані на вдосконалення наявної системи державного управління у сфері ПМД; підходи, які передбачають розбудову нової системи державного управління у сфері ПМД.

Спільною рисою усіх підходів першої групи є пошук шляхів підвищення ефективності державного управління зі збереженням його основної структури і принципів організації. Зміни здебільшого полягають в уточненні функцій і повноважень суб'єктів управління (розширенні, конкретизації, виключенні тощо), покращенні механізмів їх взаємодії, а також усуненні явища паралелізму інституцій, що є подібними за своїм функціональним призначенням.

Підходи другої групи ґрунтуються на міжнародно визнаних стандартах організації управління сферою ПМД і націлені на максимальну централізацію та концентрацію функцій управління, матеріальних, кадрових та інших ресурсів у рамках ЦОВВ зі спеціальною компетенцією у цій сфері та його операційного органу. Централізація усуває найбільш серйозні недоліки системи державного управління у сфері ПМД, якій властиві множинність суб'єктів, дублювання їх повноважень, відсутність єдиного курсу державної політики, брак координації і взаємодії між різними учасниками процесу управління, уповільнене прийняття рішень та неефективне використання фінансових ресурсів.

У подальших дослідженнях доцільно зосередитися на визначенні форми НОПМД та його операційного органу з урахуванням вимог законодавства і реальних потреб, а також компетенції цих суб'єктів управління зважаючи на стратегічні цілі, завдання і пріоритети у сфері ПМД.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аналітика (Земельні ділянки та території). *Національна платформа протимінної діяльності «Розмінуємо Україну»*. URL: <https://demine.gov.ua/> (дата звернення: 11.08.2025).
2. Центр протимінної діяльності. URL: <https://ua-nmac.org/> (дата звернення: 11.08.2025).
3. За три роки війни через російські вибухонебезпечні предмети загинули 355 цивільних українців, серед них – 18 дітей. *Офіційний сайт Міністерства оборони України*. 08.04.2025. URL: <https://mod.gov.ua/news/za-tri-roki-vijni-cherez-rosijski-vibuhonebezpechni-predmeti-zaginuli-355-czivilnih-ukrayincziv-sered-nih-18-ditej> (дата звернення: 11.08.2025).
4. Про схвалення Національної стратегії протимінної діяльності на період до 2033 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024 – 2026 роках: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.06.2024 р. № 616-р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 65. Ст. 3923.
5. Біла книга оновлення інституційної архітектури протимінної діяльності в Україні / Інститут глобальних змін Тоні Блера. 2025. 112 с. URL: <https://me.gov.ua/download/dc763a4c-0421-4db9-8f0b-c2594513795e/file.pdf> (дата звернення: 11.08.2025).
6. Ботнаренко О.М. Суб'єкти протимінної діяльності в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 3. С. 188–194. <https://doi.org/10.32850/sulj.2024.3.32>.
7. Ворочич Б.О. Шляхи вирішення проблемних питань розмінування території України. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень НУОУ імені Івана Черняховського*. 2020. С. 143–149.
8. Гаваза А. Світовий досвід формування культури безпеки протимінної діяльності та можливість імплементації його в Україні. *Науковий вісник: Державне управління*. 2021. № 1 (7). С. 40–65. [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-40-65](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-40-65).
9. Лаппо І.М., Бірюков Є.М., Журахов О.В., Добришкін Ю.М. Центр протимінної діяльності: основні аспекти діяльності та перспективи розвитку. *Збірник наукових праць ДНДІ ВС ОВТ*. 2023. Вип. 1 (15). С. 74–80. <https://doi.org/10.37701/dndivsovt.15.2023.10>.
10. Плинокос Д.Д., Давиденко Л.М., Шабанов Д.М., Кукурян О.І. Правове регулювання протимінної діяльності: міжнародний досвід. *Збірник наукових праць ДНДІ ВС ОВТ*. 2023. Вип. 4 (18). С. 89–96. <https://doi.org/10.37701/dndivsovt.18.2023.13>.
11. Потеряйко С., Окіпняк А. Механізми державного управління сферою протимінної діяльності в Україні. *Науковий вісник: Державне управління*. 2022. № 2 (12). С. 304–321. [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-304-321](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-304-321).
12. Теремецький В.І., Марченко М.Ю. Система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення протимінної діяльності в Україні. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2025. № 2 (32). С. 147–160. <https://doi.org/10.34015/2523-4552.2025.2.17>.
13. Теремецький В.І., Марченко М.Ю. Загальна характеристика суб'єктів адміністративно-правового забезпечення протимінної діяльності в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Вип. 03. Ч. 2. С. 259–265. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.2.42>.
14. Ustymenko V., Rohozian Y., Trehub O., Liashenko P., Zabłodska D. Economic and legal dimension of humanitarian demining of Ukraine: problem and research prospects. *Amazonia Investiga*. 2023. Vol. 12. Is. 65. P. 287–295. <https://doi.org/10.34069/AI/2023.65.05.27>.
15. Велика українська енциклопедія. Тематичний реєстр гасел з напрямку «Юридичні науки» / уклад.: В.Л. Бабка, М.М. Шумило; за ред. А.М. Киридон. Київ: Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво», 2017. 152 с.
16. Митяй О.В., Світовий О.М. Дослідження понять «державне управління» і «публічне адміністрування». *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2018. № 1 (61). С. 124–128.
17. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.
18. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2015. 194 с.
19. Про протимінну діяльність в Україні: Закон України від 06.12.2018 р. № 2642-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 6. Ст. 39.
20. Про ЦПМД. Історія створення. *Офіційний сайт Центру протимінної діяльності*. URL: <https://ua-nmac.org/uk/about/> (дата звернення: 11.08.2025).

21. Про Центр. *Офіційний сайт Центру гуманітарного розмінування*. URL: <https://uachd.gov.ua/pro-centr-gumanitarnogo-rozminuvannya/> (дата звернення: 11.08.2025.)
22. IMAS 01.10 «Guide for the application and development of International Mine Action Standards (IMAS)». URL: <https://www.mineactionstandards.org/standards/01-10/> (last accessed: 11.08.2025).

ПОВОЄННА МОДЕРНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ВІД ВИКЛИКІВ ДО ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН

Фенич Я.В.,

*доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0009-0004-6857-4497*

Фенич Я.В. Повоєнна модернізація публічної служби: від викликів до інституційних змін.

Дана стаття присвячена дослідженню процесу повоєнної модернізації публічної служби України як необхідної умови ефективного функціонування держави в умовах післявоєнного відновлення. Збройна агресія Російської Федерації проти України зумовила глибокі трансформації у політичному, соціальному та адміністративному середовищі, що створило нові виклики для системи публічного управління. Особлива увага автора приділена аналізу викликів, з якими стикається публічна служба внаслідок децентралізації, зміни пріоритетів державної політики, необхідності забезпечення стійкості інституцій, а також зростання очікувань громадян щодо відкритості та результативності владних рішень.

У статті обґрунтовано доцільність переходу від традиційної моделі публічної служби, яка існує в Україні до такої, що відповідає принципам *resilience governance* – стійкого, адаптивного та інноваційного врядування. Окреслено необхідність розвитку кадрового потенціалу, підвищення інституційної спроможності, цифрової трансформації процесів управління та впровадження принципів відкритості та доброчесності, оперативної мобільності та чутливості. Наголошено на важливості формування культури безперервного вдосконалення та стратегічного передбачення в межах публічних інституцій. Досліджено приклади міжнародного досвіду у сфері постконфліктного відновлення публічної служби, зокрема практику Канади, що ілюструє значення узгодженості політики, міжвідомчої координації та сталих інвестицій у людський капітал. Виокремлено ключові вектори інституційних змін, серед них – оновлення нормативно-правової бази, зміна управлінських підходів тощо.

Зроблено висновок про те, що повоєнна модернізація публічної служби має здійснюватись системно, із забезпеченням балансу між гнучкістю та стабільністю, відповідальністю та інноваційністю, інституційною пам'яттю та відкритістю до змін. Автор переконаний, що такий підхід не лише посилить стійкість публічних інституцій, але й сприятиме зміцненню довіри громадян і підтримці довгострокового демократичного розвитку України.

Ключові слова: публічна служба, повоєнна модернізація, інституційні зміни, публічне управління, стійке врядування, кадровий потенціал, цифрова трансформація, післявоєнне відновлення.

Fenyich Ya.V. Post-war modernization of civil service: from challenges to institutional transformation.

The article is devoted to the study of the process of post-war modernization of Ukraine's public service as a necessary condition for the effective functioning of the state under the conditions of post-war recovery. The armed aggression of the Russian Federation against Ukraine has triggered profound transformations in the political, social and administrative environments, creating new challenges for the public governance system. Particular attention is given to analyzing the challenges faced by the public service resulting from decentralization, shifts in the state policy priorities, the need to ensure institutional resilience, as well as increasing citizen expectations regarding transparency and the effectiveness of governmental decisions.

The article substantiates the relevance of shifting from the traditional model of civil service to one that aligns with the principles of *resilience governance* – governance that is stable, adaptive and innovative. It outlines the need to develop human resource potential, strengthen institutional capacity, implement

digital transformation of management processes and promote the principles of openness, integrity, operational flexibility and responsiveness. The author put an emphasis on the importance of fostering a culture of continuous improvement and strategic foresight within public institutions. The study explores examples of international experience in post-conflict civil service recovery, with particular emphasis on Canadian practices, which illustrate the importance of policy coherence, interagency coordination and sustained investment in human capital. Key vectors of institutional change are identified, including the revision of the regulatory framework, the transformation of managerial approaches and others.

It was concluded that the post-war modernization of the civil service should be implemented in a systemic and integrated manner, ensuring a well-calibrated balance between flexibility and stability, accountability and innovation, institutional memory and openness to change. Such an approach will not only strengthen the resilience of public institutions, but also foster public trust and support Ukraine's long-term democratic development.

Key words: civil service, post-war modernization, institutional reforms, public governance, resilience governance, personnel capacity, digital transformation, post-war recovery.

Постановка проблеми. Повномасштабна війна стала не лише викликом для державного управління, а й своєрідним тестом на стійкість, гнучкість і здатність до трансформацій. Військова агресія на території України поставила під питання ефективність наявної моделі державного управління, спроможність інституцій діяти в умовах надзвичайних ситуацій, зберігаючи при цьому легітимність, професіоналізм і довіру громадян. Повоєнний період передбачає не повернення до «довоєнного статусу-кво», а формування якісно нової моделі публічної служби, здатної відповісти потребам відновлення країни, сталого розвитку та інтеграції до європейського адміністративного простору. У контексті майбутнього повоєнного відновлення Україна потребує публічної служби, здатної ефективно реалізовувати масштабні завдання у сферах реконструкцій, безпеки, соціальної підтримки, євроінтеграції та суспільної згуртованості. Формування такої моделі зумовлює **актуальність** даної теми та вимагає концептуального оновлення підходів до управління людськими ресурсами, інституційного дизайну, дотримання принципів відкритості, доброчесності та підзвітності.

Стан опрацювання проблематики. Питання модернізації публічної служби в Україні досліджувалось в контексті адміністративної реформи, діджиталізації, запровадження принципів доброго врядування, а також адаптації до європейських стандартів. У працях українських науковців, зокрема, О. Батанова, В. Ластовського, Н. Оніщенко, І. Коліушко, Н. Липовської тощо, висвітлювались окремі аспекти професіоналізації публічної служби, підвищення її інституційної спроможності, забезпечення відкритості та підзвітності. У міжнародному контексті важливим є дослідження, присвячені трансформації публічного управління в кризових і посткризових умовах, зокрема підходи нової публічної служби – New Public Service, адаптивного управління та resilience governance. Разом з тим сучасна вітчизняна наукова традиція лише починає формувати системне бачення модернізації публічної служби в умовах післявоєнної відбудови. Саме тому відсутність цілісного аналізу того, як наявні виклики війни трансформують функціональну модель публічної служби і які інституційні зміни є необхідними для її перезавантаження, і опосередковує потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

Метою статті є дослідження засад формування нової моделі публічної служби України у повоєнний період на основі аналізу викликів, що постали під час війни та окреслення напрямків реформування існуючої моделі публічної служби.

Виклад основного матеріалу. Війна в Україні радикально змінила умови функціонування публічної служби, зсунувши акценти з усталених бюрократичних процедур на оперативне реагування, кризове управління та управлінську гнучкість. Повномасштабна війна створила безпрецедентний рівень невизначеності, що вплинуло на всі елементи системи: інституційні, кадрові, процедурні та ціннісні.

Публічна служба була змушена реагувати на багатовимірні виклики: правові – постійні зміни у законодавстві, нормативна турбулентність, нестача чітких регламентів у кризових ситуаціях; кадрові – масова ротація персоналу, евакуація органів влади, ріст психологічного навантаження, втрата фахівців через мобілізацію, або переміщення; функціональні – необхідність швидко переналаштовувати сервіси, забезпечувати безперервність базових адміністративних послуг, координувати гуманітарну допомогу та реагувати на надзвичайні ситуації; комунікаційні – зростання

потреби у відкритості, кризовій комунікації, налагодженні горизонтальної взаємодії між органами влади, місцевим самоврядуванням та громадянським суспільством. Разом із тим, ці виклики стали імпульсом для прояву нових практик: оперативна мобільність рішень – ухвалення рішень в умовах неповної інформації стало новою нормою; гнучкість тимчасових процедур: тимчасові рішення, які раніше були б недопустимі з точки зору формальної процедури, почали відігравати ключову роль у забезпеченні ефективності; ситуативне лідерство – зростання ролі індивідуальної ініціативи службовців, які брали на себе відповідальність у критичні моменти; міжвідомча взаємодія – суттєве посилення горизонтальних зв'язків між органами влади, армією, волонтерським сектором і міжнародними партнерами.

Цей етап функціонування публічної служби дав змогу побачити слабкі місця системи, але, водночас – окреслив точки зростання, які мають бути використані як основа для інституційної трансформації в повоєнний період. В цьому контексті слід зазначити про Стратегію реформування державного управління на 2022-2025 роки [1], де головною метою визначено побудову в Україні спроможної сервісної, цифрової держави, що забезпечуватиме захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду. Очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року передбачено: забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу; формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян; розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави.

Враховуючи вищевикладене, пропоную розглянути три вектори концептуальних підходів щодо модернізації публічної служби у повоєнний період: 1) зміна ролі публічної служби в умовах кризи; 2) нові принципи кадрової політики та управління персоналом; 3) цифровізація, інституційна гнучкість та взаємодія з громадянами в нових реаліях.

Війна сутнісно переосмислила функціональну роль публічної служби – з інструмента бюрократичного адміністрування вона стала критично важливим чинником забезпечення державної стійкості, довіри та соціального згуртування. Під час кризових ситуацій – евакуації, обстрілів, гуманітарних місій – саме публічні службовці забезпечували сталість функцій держави. Вчені-адміністративісти акцентують свою увагу на важливості необхідності перетворення публічної служби на інститут, що забезпечуватиме ефективну взаємодію між державою та громадянським суспільством. Це сприятиме прозорості управлінських дій, формуванню довіри до влади та конструктивній співпраці між адміністративними структурами та громадянами [2, с. 105].

Публічна служба в умовах воєнного стану продемонструвала здатність до адаптації, що має бути закріплено у повоєнній моделі як принцип оперативної мобільності та ситуаційної чутливості. Виконуючи нестандартні завдання, такі як функції з гуманітарної допомоги, релокації установ та комунікації з міжнародними партнерами, що особливо стосується муніципальних органів прикордонних територій, публічна служба довела здатність до гнучкості попри стереотипну «нерухомість» бюрократичного апарату. Ця гнучкість має стати нормою, а не винятком, для нової моделі публічної служби у післявоєнний період – через оновлення процедур, делегування повноважень і швидке ухвалення рішень у кризових умовах. Саме тому доцільно було б до принципів, які передбачені статтею 4 Закону України «Про державну службу» [3] додати принципи оперативної мобільності та ситуаційної чутливості, адже повоєнна публічна служба не може повернутись до жорсткої бюрократичної моделі, а навпаки – трансформуватись у систему, яка зберігає керованість у кризі, але водночас залишається чутливою, мобільною та гнучкою.

Відновлення держави потребує не повернення до довоєнного статус-кво, а переосмислення ролі публічного службовця – не як виконавця, а як агента змін та фасилітатора взаємодії між державою та суспільством. Українське законодавство здебільшого сформоване в частині діяльності органів публічної влади в умовах війни, проте реалізація повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування знаходиться, як ніколи під прицілним спостереженням громадськості, адже запит суспільства на прозорість, відкритість та підзвітність цих органів в умовах війни посилюється [4, с. 312]. Повномасштабна війна спричинила не лише інституційні трансформації публічної служби, а й змінила образ самого публічного службовця. Війна показала, що публічний службовець більше не є лише виконавцем адміністративної процедури – він мусить бути мультифункціональним фахівцем, здатним орієнтуватись у правовому полі, комунікувати з громадськістю, долати гуманітарні виклики, забезпечувати взаємодію з волонтерськими

та міжнародними організаціями. Після війни повернення до старих форм і моделей роботи буде неефективним. Суспільство змінилось, очікування громадян до публічної служби стали вищими: люди хочуть бачити у публічному службовцеві ініціативну, проактивну, сервісну постать, яка здатна взаємодіяти, а не лише виконувати інструкції. Повоєнна модернізація вимагає трансформації кадрової політики: від системи стабільності – до системи розвитку. Принципи меритократії, відкритості та гнучкості мають стати її основою. У довоєнний період кадрова політика публічної служби в Україні була орієнтована на стабільність штату, формальне дотримання процедур (конкурси, посадові інструкції тощо), збереження структури, а не її динаміку. Після війни кадрова політика має стати стратегічним інструментом державного відновлення, де принципи меритократії, відкритості та гнучкості мають стати її основою.

Необхідність розроблення механізмів психологічної та професійної реабілітації державних службовців, які працювали в умовах надзвичайного навантаження, втрат та стресу, залишаючись забезпечувати базові функції держави на своїх посадах. За даними дослідження Національного агентства України з питань державної служби психологічний стан державних службовців протягом останнього року зазнав негативних змін. Понад половину (55%) опитаних зазначили про його погіршення [5]. Після завершення активної фази війни ці працівники потребуватимуть не лише визнання, а й реальної підтримки для повернення до сталого режиму роботи. Це означає необхідність: впровадження програм психологічної підтримки, (зокрема через доступ до психотерапевтів, груп підтримки, тренінгів з відновлення емоційної стабільності); організації періодів професійного перепочинку або навчання, що стане інструментом відновлення потенціалу; розробки політики гнучкої реінтеграції, які враховуватимуть індивідуальні обставини службовців; посилення HR-функцій у держорганах, щоб виявляти й адресувати потреби працівників системно, а не лише в критичних ситуаціях. Можна запозичити досвід Канади, де декілька десятиліть тому впровадили програму «Employee Assistance Program» [6], суть якої полягає у анонімній системі психологічної, емоційної та соціальної підтримки, яку держава надає публічним службовцям, зокрема: – доступ до анонімної психологічної допомоги 24/7; – підтримку під час професійного вигорання; – послуги з організації «дифузій» після складних колективних переживань (наприклад, робота з громадами після катастроф).

Інвестиції в людський капітал публічної служби – не додатковий ресурс, а критично важлива умова забезпечення якості публічного управління в повоєнний період. Підвищення престижу публічної служби: через справедливу оплату праці, системні можливості кар'єрного росту, публічне визнання теж має стати частиною цієї інвестиції. Стратегія розвитку системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад до 2027 року визначає п'ять стратегічних цілей, до яких прагне публічна служба майбутнього: 1) Управління системою професійного навчання повинно бути дієвим, гнучким, та забезпечувати подолання викликів у сфері професійного розвитку державних службовців, 2) Державні службовці повинні отримувати якісні освітні послуги з актуальним освітнім контентом; 3) В учасників професійного навчання повинно бути сформовано культуру самонавчання, їхня мотивація до безперервного навчання повинна бути усвідомленою, позитивною, цілеспрямованою та заохочуватися державою та територіальними громадами; 4) Рівень цифрової трансформації професійного навчання повинен відповідати сучасним тенденціям і потребам; 5) Повинна функціонувати ефективна багаторівнева і міжсекторальна взаємодія та координація заінтересованих суб'єктів професійного навчання [7]. В підсумку, людський капітал – це стратегічний інструмент відбудови державності.

Цифрова трансформація має перейти від технократичного етапу до глибинної інституційної інтеграції. На сьогодні цифровізація в публічній службі часто зводиться до впровадження окремих ІТ-інструментів: електронний документообіг, портали адмінпослуг, сервіси в «Дії». Це важливо, але недостатньо. Справжня трансформація настає тоді, коли цифрова логіка пронизує всі процеси – від управління кадрами до прийняття стратегічних рішень. Потрібен перехід від «оцифрування» паперової моделі до переосмислення самої моделі управління – більш прозорої, доступної, відкритої. Актуальним питанням в цій сфері є формування інформаційно-комунікаційно-цифрової грамотності, як показника лідерства публічного службовця [8, с. 95]. Ефективне управління стане додатковою конкурентною перевагою для лідерських якостей особистості, формування ефективної організаційної культури державної служби, розвитку організацій та країни. Модель публічної служби майбутнього – це мережево-орієнтована структура, що спира-

ється на гнучкі управлінські підходи, міжвідомчу синергію та децентралізацію відповідальності. В умовах війни ми побачили: жорстка вертикальна система управління не завжди спрацьовує. Ефективним виявились ті команди, які швидко приймали рішення на місцях; працювали у партнерстві з іншими структурами (волонтерами, громадами, міжнародними організаціями); адаптували свої дії до контексту, а не чекали на централізовані вказівки. Мережево-орієнтована модель передбачає: горизонтальні зв'язки між відомствами, службами, органами місцевого самоврядування тощо.; самоорганізацію команд в умовах кризи; гнучку конфігурацію інституційних ролей залежно від завдання. Ця модель вже фактично проявила себе під час війни – у форматі швидкої координації між центральними органами виконавчої влади, волонтерами, міжнародними партнерами, військовими адміністраціями. Такий підхід пов'язаний і з розширенням управлінської автономії регіональних і місцевих підрозділів, що дозволить приймати рішення ближче до громадян, де краще видно реальні потреби.

Ну і звичайно, довіра громадян має стати ключовим індикатором ефективності публічної служби після війни. Партнерська взаємодія з громадянським суспільством – не лише механізм контролю, а й джерело інновацій. В умовах війни роль громадянського суспільства зросла кардинально – волонтери, ініціативні групи, експертні спільноти часто діяли швидше й ефективніше за державу. На збереження суспільної довіри до держави загалом та окремих органів влади впливає саме розуміння суспільством прийнятності чи неприйнятності дій посадовців, тобто суспільного запиту на поведінку та рішення посадових осіб. Під час війни суспільна мораль може зазнати значних змін через унікальні обставини та виклики, пов'язані зі збройним конфліктом, безпековими ризиками, соціально-економічними та політичними змінами тощо [9, с. 13]. Довіра громадян – головний ресурс легітимності влади у повоєнний період. Залучення громадськості до розробки політик, ухвалення рішень, моніторингу виконання – це не формальність, а інструмент підвищення якості управління. Співпраця з громадським сектором дає змогу виявляти нові потреби, тестувати інновації, підвищувати чутливість до соціальних викликів.

Висновки. Отже, формування нової моделі публічної служби повинне ґрунтуватися на уроках воєнного періоду та, водночас, враховувати потреби довгострокової розбудови держави. Така модель має бути стійкою до криз, орієнтованою на потреби громадян та інтегрованою в європейських адміністративний простір. Подальші наукові дослідження мають зосередитися на пошуку ефективних механізмів інституційного оновлення, мотиваційної політики для службовців, впровадженні інноваційних цифрових рішень і формуванні нової управлінської культури загалом. В результаті проведеного аналізу слід зазначити, що нова модель публічної служби має формуватися як адаптивна, професійна та відкрито орієнтована система, здатна ефективно реагувати на виклики посткризового розвитку й забезпечувати сталу трансформацію української державності в умовах євроінтеграції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf>.
2. Липовська Н.М., Серьогін С.І. Модернізація публічної служби в Україні після війни в умовах світової кризи. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2024. №1. С. 104-109.
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. №889-ХVIII. Дата оновлення: 01.04.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 31.07.2025).
4. Хомишин І.Ю. Публічна служба в умовах війни. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2023. №3. С. 308–312.
5. Організація роботи державних службовців та оплата праці в умовах воєнного стану: результати опитування Національного агентства з питань державної служби, 2024. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/OPLATA%20PRACI/_BC_2024_ост.pdf.
6. Government of Canada. Employee Assistance Services: Employee Assistance Program. URL: <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/environmental-workplace-health/occupational-health-safety/employee-assistance-services/employee-assistance-program.html#a1>.

7. Стратегія розвитку системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад до 2027 року: Рішення Координаційної ради з питань професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад при Національному агентстві України з питань державної служби від 22. 08.2023. URL: [https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/ професійне%20навчання/Стратегія%20.pdf](https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/професійне%20навчання/Стратегія%20.pdf).
8. Матохнюк О. Інформаційно-комунікаційно-цифрова грамотність як показник лідерства публічного службовця. *Науковий вісник Вінницької академії безперервної освіти*. Серія «Екологія. Публічне управління та адміністрування». 2024. № 1 (5). С. 94–104.
9. Сушинський О.І., Калашник Н.С., Березовська Н.І. Відповідальність публічних службовців перед суспільством в умовах війни: правовий та моральний контекст. *Ефективність державного управління*. 2023. Вип. 1/2 (74/75). С. 10–15.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.60>

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ГАБАРИТНО-ВАГОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Фесенко С.В.,
*аспірант кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0005-4221-4239
e-mail: fesenko_s.v@ukr.net*

Фесенко С.В. Напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері габаритно-вагового контролю в Україні.

У статті досліджено напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері габаритно-вагового контролю (ГВК) в Україні як важливого елементу державної політики у сфері безпеки дорожнього руху, охорони транспортної інфраструктури та дотримання публічного порядку. Розкрито теоретико-методологічні засади вдосконалення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері ГВК в Україні, зокрема через призму системного підходу, концептуального аналізу адміністративно-правових категорій та засобів впливу. Проаналізовано доктринальні підходи до визначення сутності та значення напрямків удосконалення, охарактеризовано їх роль у підвищенні ефективності державного управління транспортною сферою. Окреслено особливості модернізації нормативної системи в контексті адміністративного права, включаючи класифікацію джерел, проблематику правозастосування та вимоги до єдності нормативного масиву.

Особлива увага приділяється виявленню актуальних проблем чинного адміністративно-правового регулювання у цій сфері, включаючи колізійність нормативної бази, фрагментарність повноважень органів контролю, недосконалість процедур, нестачу цифрових рішень, відсутність єдиної адміністративної процедури, а також неузгодженість відповідальності перевізників із сучасними викликами. На основі критичного аналізу сформульовано пріоритетні напрями вдосконалення адміністративно-правового механізму ГВК, зокрема через оновлення законодавства, реорганізацію організаційно-штатної структури суб'єктів контролю, розвиток інформаційно-правових інструментів і цифровізацію процесів контролю. Окремо обґрунтовано засоби практичного впровадження запропонованих змін, серед яких: законодавче моделювання, оновлення процедурного та матеріального права, проведення експертних оцінок регуляторного впливу, а також застосування механізмів громадського моніторингу та відкритих даних у цій сфері. Завершальний акцент зроблено на формулюванні гарантій реалізації визначених напрямів, включаючи інституційні, правові, організаційні, бюджетні, технологічні та антикорупційні запобіжники, що мають забезпечити належне функціонування оновленої системи адміністративно-правового регулювання ГВК в умовах інтеграції України до європейського правового простору та посилення національної транспортної безпеки.

Ключові слова: габаритно-ваговий контроль, адміністративно-правове регулювання, вдосконалення, публічне адміністрування, транспортна політика, державний контроль, цифровізація, законодавство, публічні повноваження.

Fesenko S.V. Directions for improving the administrative and legal regulation of public relations in the field of dimensional and weight control in Ukraine.

The article examines the directions for improving the administrative and legal regulation of public relations in the field of dimensional and weight control (GVK) in Ukraine as an important element of state

policy in the field of road safety, transport infrastructure protection and compliance with public order. The theoretical and methodological principles for improving the administrative and legal regulation of public relations in the field of GVK in Ukraine are revealed, in particular through the prism of a systemic approach, conceptual analysis of administrative and legal categories and means of influence. Doctrinal approaches to determining the essence and significance of areas for improvement are analyzed, their role in increasing the efficiency of public administration in the transport sector is characterized. The features of the modernization of the regulatory system in the context of administrative law are outlined, including the classification of sources, the issues of law enforcement and the requirements for the unity of the regulatory body.

Particular attention is paid to identifying the current problems of the current administrative and legal regulation in this area, including the conflicting regulatory framework, the fragmentation of the powers of control bodies, the imperfection of procedures, the lack of digital solutions, the absence of a single administrative procedure, as well as the inconsistency of the responsibility of carriers with modern challenges. Based on a critical analysis, priority areas for improving the administrative and legal mechanism of the GVK have been formulated, in particular through updating the legislation, reorganization of the organizational and staff structure of control subjects, development of information and legal instruments and digitalization of control processes. Separately, the means of practical implementation of the proposed changes are substantiated, including: legislative modeling, updating procedural and substantive law, conducting expert assessments of regulatory impact, as well as the use of public monitoring mechanisms and open data in this area. The final emphasis is placed on formulating guarantees for the implementation of certain areas, including institutional, legal, organizational, budgetary, technological and anti-corruption safeguards that should ensure the proper functioning of the updated system of administrative and legal regulation of the GVC in the context of Ukraine's integration into the European legal space and strengthening national transport security.

Key words: dimensional and weight control, administrative and legal regulation, improvement, public administration, transport policy, state control, digitalization, legislation, public powers.

Постановка проблеми. Забезпечення ефективного ГВК виступає одним із ключових напрямів реалізації державної транспортної політики, оскільки безпосередньо пов'язане з гарантуванням безпеки дорожнього руху, збереженням автомобільних шляхів загального користування, дотриманням режиму публічного правопорядку та належного рівня управлінської дисципліни в галузі вантажних перевезень. Разом з тим, чинна система адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері ГВК в Україні характеризується фрагментарністю, суперечністю та недостатнім рівнем правової і технічної уніфікації, що унеможливорює досягнення належної ефективності реалізації контрольної функції публічної адміністрації.

Наявні диспропорції в нормативно-правовій базі, нечітке розмежування повноважень між суб'єктами контролю, обмеженість цифрових інструментів, а також низький рівень процедурної визначеності вказують на системні вади адміністративно-правового механізму у сфері ГВК. В умовах реформування сфери публічного управління, впровадження концепції «цифрової держави» та гармонізації українського законодавства з правом Європейського Союзу, постає нагальна потреба у всебічному науковому осмисленні теоретичних, нормативних, процедурних та інституційних засад удосконалення адміністративно-правового регулювання ГВК.

Саме на тлі виявлених недоліків особливої актуальності набуває постановка проблеми розроблення комплексного підходу до модернізації правового регулювання вказаної сфери з урахуванням принципів законності, пропорційності, цифровізації, відкритості та ефективності адміністративного впливу. Це передбачає уточнення понятійно-категоріального апарату, аналіз сучасних підходів до оптимізації законодавства, розвиток інституційних механізмів, а також формування гарантій реалізації стратегічно визначених напрямків реформування габаритно-вагового контролю як інструмента публічного адміністрування в транспортній сфері.

Метою наукової статті є дослідження та систематизація теоретико-методологічних засад удосконалення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері ГВК в Україні з акцентом на уточнення понятійного апарату, виявлення системних проблем чинної нормативної бази, формування пріоритетних напрямів реформування, обґрунтування необхідності законодавчих змін, модернізації організаційно-штатної структури органів контролю, цифровізації інформаційно-правового механізму, а також визначення дієвих засобів практичного впровадження та

гарантій реалізації зазначених напрямів у межах адміністративно-правової моделі публічного управління у транспортній сфері.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері ГВК в Україні поступово набуває актуальності у науково-правовому дискурсі, однак на сьогодні залишається фрагментарно опрацьованою в межах загального дослідження правових засад державного нагляду у сфері транспорту. Основна увага вітчизняних дослідників зосереджена на аналізі адміністративного контролю за безпекою дорожнього руху, цифровізації публічного адміністрування, діяльності Укртрансбезпеки та реалізації контрольних повноважень щодо суб'єктів господарювання, що здійснюють вантажні перевезення.

Окремі положення щодо державного контролю в галузі транспорту знайшли відображення у працях деяких українських науковців, зокрема: Р.С. Агакарян, О.Ф. Андрійко, А.В. Бойко, Р.Я. Демків, В.М. Когут, В.М. Парасюк. Однак, незважаючи на наявність окремих досліджень, відсутня цілісна комплексна розробка, яка б одночасно охоплювала теоретичні, процедурні, цифрові, організаційні та гарантійні аспекти вдосконалення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері ГВК в Україні. Практично не досліджуються питання розробки адміністративних процедур ГВК, інституційного реформування органів контролю, формування єдиного цифрового простору у сфері вантажоперевезень, а також системи запобіжників реалізації реформ. Це зумовлює необхідність формування нових науково обґрунтованих підходів до вдосконалення ГВК як цілісного елементу системи державного адміністративно-правового контролю в умовах євроінтеграції України.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері ГВК в Україні обумовлене необхідністю балансування інтересів держави, суспільства та бізнесу. Методологія даного дослідження також спирається на принципи законності, пропорційності, ефективності, відкритості, цифрової інтегрованості, які все частіше виступають як домінуючі у практиці застосування адміністративного права в умовах цифрової трансформації публічного управління. У теорії адмінправа ці принципи визнаються наріжними елементами побудови ефективної системи контролю [1, с. 45–47].

На нашу думку, теоретико-методологічна основа вдосконалення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері ГВК в Україні передбачає: а) системний аналіз структурно-правових компонентів інституту ГВК; б) оцінку ефективності чинної нормативної бази; в) визначення функціональної ролі суб'єктів ГВК; г) порівняльно-правовий аналіз іноземного досвіду; ґ) застосування інструментів цифрової трансформації для посилення контролю; д) інтеграцію науково-доктринальних підходів до адміністративного примусу, адміністративної процедури та державного нагляду.

Змістовне осмислення значення вдосконалення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері ГВК в Україні вимагає глибокого аналізу його ролі в системі публічного управління дорожньо-транспортною сферою, безпеки руху, охорони інфраструктури, забезпечення економічної справедливості, а також у контексті адаптації національного законодавства до європейських стандартів.

Одним з базових аргументів на користь вдосконалення ГВК є його прямий зв'язок із забезпеченням збереження автомобільних доріг, мостів та інших елементів транспортної інфраструктури. Відомо, що порушення габаритно-вагових параметрів автотранспорту є основною причиною передчасного зносу дорожнього покриття, що вимагає суттєвих витрат із державного та місцевих бюджетів на ремонтні роботи. В умовах дефіциту ресурсів посилення ефективності правового регулювання ГВК є важливою передумовою для забезпечення стійкого функціонування дорожньої інфраструктури [2, с. 355].

Вдосконалення адміністративно-правового механізму контролю вагових та габаритних параметрів транспортних засобів сприяє формуванню системи запобігання порушенням, що прямо впливають на безпеку дорожнього руху. Перевантажені автомобілі характеризуються зниженими технічними показниками керованості, збільшенням гальмівного шляху, погіршенням стійкості та динаміки руху, що значно підвищує ризик дорожньо-транспортних пригод. У цьому контексті, вдосконалення правового інструментарію ГВК виконує профілактичну функцію щодо загроз для життя та здоров'я учасників дорожнього руху [3, с. 25].

Удосконалення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері ГВК в Україні передбачає чітке визначення процедур, повноважень та меж адміністративного втручан-

ня, що безпосередньо впливає на дотримання принципу законності. Наявні прогалини або нечіткість законодавчого регулювання створюють підґрунтя для адміністративного свавілля, корупційних проявів та порушень прав учасників господарської діяльності у сфері вантажоперевезень. Системна гармонізація адміністративних процедур та їх уніфікація дозволяє забезпечити прозорість і передбачуваність дій контролюючих органів.

З огляду на те, що недобросовісні перевізники, які систематично перевищують допустимі вагові норми, отримують необґрунтовану конкурентну перевагу, удосконалення системи ГВК набуває вагомого економічного значення. Ефективний контроль дозволяє створити однакові умови для всіх суб'єктів господарювання, зменшуючи тінізацію ринку та стимулюючи прозору конкуренцію. Зокрема, застосування автоматичних систем зважування у русі (WiM) дозволяє виключити людський чинник і підвищити об'єктивність виявлення порушень [4].

Важливим фактором значущості вдосконалення ГВК є необхідність гармонізації національного законодавства з нормами Європейського Союзу. Згідно з Директивою 96/53/ЕС, що регламентує габаритно-вагові параметри транспортних засобів у міжнародному перевезенні, країни ЄС застосовують комплексні підходи до контролю за технічними характеристиками транспорту, включаючи використання електронних засобів фіксації, електронні сервіси доступу до даних тощо. Адаптація таких підходів в Україні не лише забезпечує відповідність європейським стандартам, а й сприяє включенню нашої держави до єдиного транспортного простору ЄС [5].

Ефективне правове регулювання ГВК сприяє зміцненню потенціалу органів виконавчої влади, зокрема Укртрансбезпеки, та формуванню стабільного, професійного кадрового корпусу, здатного реалізовувати складні адміністративні функції у сфері транспортного контролю. Вдосконалення регуляторного поля створює підстави для чіткої ієрархії повноважень, процедурної узгодженості, електронної взаємодії між відомствами, а також для належного захисту прав учасників правовідносин у сфері ГВК [6].

Виходячи із аналізу значення та вагомості цих напрямків, ми вважаємо, що напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері ГВК в Україні – це системно визначені, цілеспрямовані вектори правової, організаційної, процедурної, технічної та інституційної модернізації державної політики у сфері габаритно-вагового контролю, що спрямовані на підвищення ефективності правозастосування, забезпечення публічного інтересу, безпеки дорожнього руху, охорони інфраструктури та відповідності європейським правовим стандартам. Ці напрямки мають утворювати комплекс заходів, що взаємопов'язано функціонують у межах єдиної системи адміністративного регулювання.

У системному контексті можна виділити такі напрями вдосконалення: 1) Нормативно-правовий – гармонізація вітчизняного законодавства з міжнародними стандартами та практиками ЄС; 2) Організаційно-інституційний – підвищення компетентності уповноважених органів, належного статусу, чіткого розподілу повноважень; 3) Техніко-процедурний – модернізація технологій контролю (WiM), уніфікація процесуальних процедур перевірок; 4) Інформаційно-цифровий – розбудова електронних реєстрів, інтеграція з геолокаційними системами; 5) Превентивно-комунікативний – запровадження освітніх кампаній, відкритий доступ до статистики та результатів контролю. Ці напрями утворюють комунікуючу систему, що дозволяє не лише виявляти та реагувати на перевантаження, але й запобігати їм через складні взаємовпорядковані правові інструменти.

У свою чергу, виникає потреба в окремому теоретико-прикладному аналізі особливостей напрямків вдосконалення нормативної системи ГВК як складової сучасного адміністративного права. Особливістю нормативного забезпечення ГВК є його мультирівнева побудова, що охоплює: а) закони України; б) підзаконні акти Кабінету Міністрів України; в) нормативні документи Міністерства інфраструктури та Укртрансбезпеки; г) міжнародні норми, імplementовані через національне законодавство. У зв'язку з цим напрямки вдосконалення мають враховувати взаємозв'язок між цими рівнями, необхідність узгодження понять, процедур та відповідальності.

Одним з базових напрямків удосконалення є уніфікація термінологічного апарату, яка реалізується через внесення змін до законодавчих актів з метою встановлення єдиних дефініцій понять «габаритно-ваговий контроль», «перевантаження», «дозвіл на рух» тощо [7]. Цей напрямок має особливість у тому, що передбачає гармонізацію національних понять із загальноєвропейськими термінами, що полегшує транскордонне правозастосування.

Особливістю сучасного етапу є інтеграція технічних регламентів у правову базу нормативної системи. Наприклад, результати вимірювання систем WiM (зважування в русі) були нормативно

закріплені як доказ у правопорушеннях, а автоматична фіксація стала підставою для винесення постанови без участі посадової особи. Таким чином, технічний параметр набуває статусу юридичного факту, що вимагає нових підходів до юридичної відповідальності, доказування, захисту прав.

Особливістю сучасних нормативних змін є деталізація процедур та розмежування повноважень між суб'єктами контролю. Якщо раніше існували значні прогалини у процедурах супроводу ТЗ до місця зважування, часі перевірки, межах адміністративного впливу, то сьогодні це врегульовано у Порядках КМУ (зокрема № 513), де встановлено межу супроводу до 50 км, обов'язок фіксації кожного етапу перевірки [8]. Це демонструє ще одну особливість напрямків вдосконалення, а саме орієнтація на процедурну прозорість та мінімізацію дискреції інспекторів, що відповідає європейським стандартам верховенства права.

Крім того, цифровізація нормативної системи проявляється в тому, що реєстри дозволів, порушень, ТТН отримують статус нормативно визначених джерел інформації з юридичною силою. Відповідні бази даних, інтегровані з системами МВС, Укртрансбезпеки, митниці, забезпечують прозоре адміністрування у сфері ГВК [4]. Такий напрямок є особливо важливим у контексті недопущення подвійного покарання, фальсифікацій та несанкціонованого використання даних.

Отже, напрямки вдосконалення нормативної системи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері ГВК в Україні мають низку сутнісних особливостей: а) орієнтацію на правову визначеність і термінологічну уніфікацію; б) техніко-правову інтеграцію автоматизованих засобів контролю; в) адаптацію до правових норм ЄС; г) формування чітких процедур адміністративного впливу; д) нормативне закріплення цифрових реєстрів як інструментів адміністрування. Таке вдосконалення є не просто технічною реформою, а глибокою правовою трансформацією, що створює умови для формування ефективної системи публічного управління у транспортній сфері, гарантує захист прав учасників ринку та забезпечує стратегічну інфраструктурну безпеку держави.

Проте, не дивлячись на всі позитивні ознаки та переваги, варто констатувати, що адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері ГВК в Україні переживає процес активної трансформації – після запровадження автоматичних систем зважування, зміни в законодавстві законом № 1534-IX (03.06.2021) та постанов КМУ, очікувалося надзвичайно сильне підсилення ефективності [9]. Однак фактична реалізація механізму викриває критичні недоліки, що гальмують досягнення стратегічних цілей. Саме тому, необхідним є здійснення аналізу виявлення структурно-процедурних, технічних та організаційно-правових проблем, що потребують корекції для впровадження цілісної системи публічного адміністрування у сфері ГВК. На нашу думку до найбільш актуальних, важливих та тих що потребують першочергового вирішення проблем чинного адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері ГВК в Україні можна віднести:

1. Нормативна фрагментарність і суперечності – сучасне законодавство демонструє фрагментарність: наявні численні джерела (Закон України «Про автомобільний транспорт» [7], Порядки КМУ № 879 [10], і № 513 [8], зміни до КУпАП [11] не завжди узгоджуються між собою. Низка термінів, таких як «зона контролю», «місце фіксації» або «перевантаження», подається без чітких або єдиних визначень, що призводить до юридичної невизначеності у правозастосовній практиці.

2. Недостатня процесуальна деталізація – незважаючи на впровадження Порядків № 513 (2023) та № 879 (2007), процедурні режими контролю залишаються нечіткими. Залишається недоопрацьованим питання самовільного коригування маршрутів інспекторами, неврегульовані обставини фото– і відеофіксації, відсутність стандартизованих процесів документування рейдових заходів. Це створює ризики зловживання і порушення прав суб'єктів перевезень.

3. Технічні виклики автоматизації – національна мережа WiM-систем розвивається, але її покриття недостатнє, за даним Державної служби України з безпеки на транспорті на сьогодні в Україні підключено 57 WiM-комплексів у 20 областях [12], а стратегічно необхідно приблизно 250. Найбільше таких майданчиків зосереджено на Київщині (7) та Хмельниччині (6). По чотири комплекси – у Дніпропетровській, Полтавській та Сумській областях. Однак на практиці порушення наразі фіксує 55 майданчиків у 19 регіонах, згідно з інформацією Укртрансбезпеки [13]. Існує нерівномірність функціонування систем, як технічно, так і метрологічно: недотримання стандартів OIML R-134 створює ризики неприйнятності доказів у судах [14]. Неспівпадіння результатів автофіксації зі способами визначення в суді підриває довіру до системи.

4. Інституційні суперечності – розподіл повноважень між Укртрансбезпекою, Нацполіцією, Держспецтрансслужбою здійснено непослідовно. У Порядку № 879 Укртрансбезпека визначена як ключовий суб'єкт, проте заниження ролі інших органів фактично не врегульовано. Тобто міжвідомча координація між Укртрансбезпекою, поліцією, Держспецтрансслужбою, митницею, військовими адміністраціями, фактично відсутня. Це створює конкуренцію за повноваження, дублювання функцій та слабку відповідальність за загальний результат.

5. Юридичний статус автозаписів і адміністративної відповідальності – автоматична фіксація порушень із використанням WiM отримала правове закріплення законом № 1534-IX і постановами. Однак незрозуміла правова процедура оскарження таких постанов, оскільки відсутня чітка регламентація строків, підстав та відповідальності при відмові в оскарженні [9]. Це створює умови для технічних колізій та невизначеності в судовій практиці.

6. Обмеженість адаптації до правових стандартів ЄС – Україна імплементувала елементи Директиви 96/53/ЄС, але нормативна імплементация лишилась неповною, стандарти ваги й габаритів введені, але європейські процедури контролю, частково або неточно. Зокрема, юридично не врегульовано автоматичне визначення перевантаження через геолокаційні дані, уніфікація реєстрів ТТН та спільне моніторування транспорту, майже відсутні, що позбавляє Україну можливості повноцінної інтеграції в транспортний простір ЄС [5].

7. Відсутність єдиного електронного реєстру ТТН, дозволів і порушень – наразі в Україні немає єдиної цифрової платформи для обліку інформації про видані дозволи, результати зважувань, винесені постанови. Це дозволяє суб'єктам ухилятися від відповідальності, створює можливості для підробки документів і ускладнює ефективну міжвідомчу взаємодію. Наразі розроблено лише портал проєкту «Електронна товарно-транспортна накладна» [15].

8. Незбалансованість розмірів адміністративної відповідальності – штрафи за перевантаження сягають 151 000 грн. (ст. 132-1 КУпАП), однак для малого бізнесу або фізичних осіб-перевізників така відповідальність є надмірною, а для великого бізнесу, недостатньо стримуючою. Відсутність прогресивної шкали або можливості диференціації на підставі наміру, повторності чи характеру порушення порушує принцип пропорційності [16].

9. Відсутність ефективної системи адміністративного оскарження – чинне законодавство не гарантує оперативного й ефективного адміністративного оскарження дій чи бездіяльності інспекторів Укртрансбезпеки або автоматичних систем. Відсутність спеціального органу розгляду скарг або узгодженої процедури призводить до перевантаження судів.

10. Низький рівень правової обізнаності перевізників – значна кількість перевізників, особливо у сегменті малих і середніх підприємств, не має доступу до повної інформації про зміни в законодавстві. Відсутні ефективні програми навчання, методичні рекомендації, інтерактивні електронні сервіси, що обмежує ефективність дії навіть добре виписаних норм.

Отже, чинне адміністративно-правове регулювання габаритно-вагового контролю в Україні має низку сутнісних та системних проблем, які слід розглядати у взаємозв'язку: а) на рівні законодавства – нечіткість термінології, процедурна розмитість, фрагментарність нормативної системи; б) на рівні реалізації – технічна незабезпеченість, неефективність взаємодії між суб'єктами, слабка інституційна координація; в) на рівні правозастосування – проблеми з відповідальністю, оскарженням, відсутністю цифрової інфраструктури [17, с. 72].

У свою чергу, виявлення вище вказаних системних проблем слугує аналітичною основою для формулювання пріоритетних напрямів вдосконалення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері ГВК в Україні, які мають стати ключовими орієнтирами у процесі реформування галузі та створення правового середовища, сумісного з європейськими стандартами управління. На нашу думку до таких напрямків вдосконалення можна віднести:

1. Внесення змін до законодавства як засіб оптимізації адміністративно-правового впливу у сфері ГВК: кодифікація нормативної бази в окремий спеціальний закон; б) внесення змін до КУпАП з урахуванням специфіки ГВК; в) законодавче закріплення автоматизованого притягнення до відповідальності; г) унормування цифрових доказів та доступу до даних WiM; г) закріплення гарантій прав перевізників у процесі ГВК.

2. Внесення змін до організаційно-штатної структури органів, що здійснюють ГВК: а) створення у структурі Укртрансбезпеки окремої вертикалі ГВК; б) збільшення кількості штатних інспекторів; в) запровадження спеціалізованих посад технічного характеру (метрологи, оператори WiM); в) врахування досвіду Франції, Німеччини, Польщі щодо автономії і професіоналізації підрозділів контролю.

3. Внесення змін до інформаційно-правового механізму як елемент цифрового інструментарію регулювання: а) створення інтегрованого реєстру ГВК; в) запуск цифрового порталу перевізника; в) нормативне визнання цифрових доказів (WiM, фото, геотеги); г) регламентація доступу до публічної адміністративної інформації; г) розширення міжвідомчої цифрової взаємодії на основі меморандумів та протоколів обміну даними.

4. Розроблення єдиної адміністративної процедури ГВК: а) затвердження єдиної адміністративної процедури здійснення ГВК; б) впровадження стандартів документування; в) гарантування прав учасників правовідносин.

5. Технічна модернізація та національне розгортання WiM: а) розширення мережі WiM-платформ; б) створення електронної карти контролю; в) метрологічна перевірка систем.

6. Інституційна реорганізація та міжвідомча координація: а) закріплення за Укртрансбезпекою статусу головного координатора; б) створення спільного центру взаємодії; в) оптимізація кадрової структури.

7. Цифровізація адміністративно-правового регулювання: а) створення єдиного електронного реєстру порушень, дозволів та зважуваль; б) реалізація цифрового кабінету перевізника; в) інтеграція баз даних органів влади.

8. Реформування адміністративної відповідальності: а) диференціація санкцій залежно від виду перевізника, повторності, умислу; в) впровадження альтернативних заходів впливу.

9. Гарантії адміністративного оскарження: а) створення спеціалізованих адмінкомісій; б) запровадження онлайн-оскарження; в) підключення до системи «Електронний суд».

10. Освітні та комунікаційні заходи: а) інтерактивне навчання перевізників; б) розробка методичних матеріалів; в) просвітницькі кампанії та співпраця з асоціаціями.

Загалом, узгоджене втілення цих пріоритетних напрямів дозволить створити ефективну, прозору та сучасну адміністративно-правову модель контролю, яка не лише відповідатиме стратегічним національним інтересам, але й забезпечить відповідність критеріям права Європейського Союзу в сфері транспортного регулювання.

У свою чергу, необхідним також вважається розглянути існуючі засоби практичного впровадження напрямів вдосконалення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері ГВК в Україні.

Першим таким засобом можна виділити – законодавче моделювання, яке виступає формою аналітико-конструкторської діяльності. Його суть полягає у проєктуванні такої моделі нормативно-правового масиву, яка б забезпечувала системність, узгодженість, правову визначеність та ефективність регулювання контрольної діяльності у сфері автомобільного транспорту. Крім того, важливим аспектом законодавчого моделювання є максимальна гармонізація положень вітчизняного законодавства з директивами Європейського Союзу, зокрема Директивою 96/53/ЄС про встановлення максимальних ваг і габаритів транспортних засобів, що рухаються дорогами держав-членів [5].

Другим засобом реалізації реформ є розробка оновлених положень процедурного та матеріального адміністративного права, які мають визначати юридичну природу адміністративно-правових відносин у сфері ГВК. Йдеться, зокрема, про оновлення механізмів реагування на виявлені правопорушення, процедури фіксації порушень, порядок використання автоматизованих технічних засобів, обробку доказів, забезпечення правової визначеності для суб'єктів господарювання. Матеріально-правові положення мають бути деталізовані щодо складів адміністративних правопорушень, пов'язаних із перевищенням вагових або габаритних норм, включаючи кваліфікуючі ознаки, обставини, що обтяжують або пом'якшують відповідальність, та підстави для застосування заходів забезпечення (блокування, зупинка, вилучення документів).

Третім важливим засобом практичного впровадження – є оцінка регуляторного впливу нормативно-правових актів, які розробляються у сфері ГВК. Вона забезпечує наукову, соціально-економічну та юридичну обґрунтованість запропонованих рішень та сприяє досягненню оптимального балансу між інтересами держави, суспільства і бізнесу.

Згідно із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», оцінка регуляторного впливу повинна супроводжувати будь-який нормативно-правовий акт, що впливає на діяльність суб'єктів господарювання. У контексті ГВК це передбачає залучення до експертної роботи наукових установ, асоціацій перевізників, міжнародних експертів з транспортного права. Аналіз має охоплювати: а) витрати суб'єктів господарювання; б) потенцій-

ну ефективність; в) ризики зловживань; г) вплив на транскордонну логістику [18]. Застосування оцінки регуляторного впливу дозволяє виявити приховані наслідки нововведень, уникнути зайвого адміністративного навантаження, забезпечити відповідність регулювання принципам належного врядування, відкритості й передбачуваності.

Останнім, але не менш важливим практичним засобом є впровадження громадського моніторингу та контролю за реалізацією адміністративно-правової реформи у сфері ГВК. В умовах демократичної правової держави участь громадянського суспільства у процесах регулювання є необхідною передумовою його легітимності та ефективності.

Інституційними формами такого моніторингу є: а) утворення при Укртрансбезпеці дорадчих громадських рад; б) впровадження онлайн-систем фідбеку від перевізників щодо дій інспекторів; в) функціонування незалежних громадських платформ контролю порушень (наприклад, інтерактивні мапи скарг на WiM-комплекси); г) залучення профільних неурядових організацій до аналітичного моніторингу дотримання процедур та прав осіб. Крім того, важливим інструментом є проведення регулярних публічних обговорень з питань реформування ГВК із залученням представників бізнесу, науковців, медіа, органів влади та міжнародних партнерів. Такі заходи сприяють формуванню горизонтальних комунікацій і підвищенню прозорості адміністративної діяльності.

Загалом, ми вважаємо, що впровадження пріоритетних засобів практичного впровадження напрямів вдосконалення адміністративно-правового регулювання габаритно-вагового контролю в Україні потребує цілісного поєднання нормотворчих, процедурних, експертно-аналітичних і громадських інструментів. Такий комплексний підхід дозволить не лише змінити правову форму реалізації державної політики, а й сформувати стійку інституційну практику забезпечення транспортної безпеки в Україні.

Також варто відзначити, що сучасна система адміністративно-правового регулювання ГВК в Україні потребує не лише формулювання ефективних напрямів її вдосконалення, але й дієвих правових гарантій реалізації запропонованих змін. В умовах реформування державного управління, процесу децентралізації та цифрової трансформації особливого значення набуває забезпечення стійкості адміністративних реформ, що досягається через наявність системи гарантій правового, інституційного та процедурного характеру.

Однією з ключових гарантій є забезпечення неперервності інституційної політики у сфері габаритно-вагового контролю. Йдеться про мінімізацію ризиків зміни адміністративного курсу внаслідок кадрових ротацій, політичних коливань або змін уряду. Законодавче закріплення принципів правової спадковості та інституційної пам'яті дозволить уникати ситуацій, коли з кожною новою адміністрацією відбувається радикальна зміна вектора реформ.

У свою чергу, додна адміністративна ініціатива у сфері ГВК не може бути реалізована без чіткої системи фінансування. Гарантією ефективної реалізації напрямів вдосконалення є закладення в Державному бюджеті України окремих програмних видатків на: закупівлю WiM-комплексів, підготовку персоналу, утримання реєстрів, забезпечення інфраструктури, а також довгострокове фінансування нормативно-проектної діяльності. Бюджетна сталість зменшує ризики зупинки реформ через брак ресурсів.

Також, необхідно закріпити в законодавстві положення про дисциплінарну, адміністративну та, за потреби, кримінальну відповідальність посадовців органів публічного управління, які допустили саботаж або бездіяльність при впровадженні заходів у сфері ГВК. Це стане важливим запобіжником проти імітації реформ і посилить виконавчу дисципліну.

Крім того, системний судовий нагляд, у тому числі адміністративна юстиція, має гарантувати захист як інтересів держави (у випадку недобросовісних перевізників), так і прав суб'єктів господарювання. Окрему увагу слід приділити уніфікації судової практики, створенню правових позицій КАС ВС щодо типових спорів (скасування постанов WiM, оскарження технічних помилок у зважуванні тощо) [19, с. 133].

Гарантією реалізації адміністративно-правових змін у сфері ГВК є вбудовані механізми протидії корупції. Зокрема: електронне декларування рішень, алгоритмізація прийняття постанов, відеофіксація кожного інспекційного втручання, індикатори ризиків неправомірного впливу, аудит діяльності інспекцій [20].

Також, важливою гарантією є обов'язковість регулярного інформування громадськості та парламенту про хід реалізації реформ у сфері ГВК (через щорічні доповіді Укртрансбезпеки, відкри-

ті аналітичні звіти, парламентські слухання) є інструментом публічного контролю і важливою гарантією незгорання політики вдосконалення [21].

І останньою гарантією є наявність системи професійної підготовки та підвищення кваліфікації кадрів. Для забезпечення повноцінної реалізації нових норм та інструментів ГВК необхідна гарантована підготовка інспекторського складу. Це має включати регулярні тренінги, сертифікацію, обов'язкову перепідготовку за зміною законодавства, співпрацю з європейськими партнерами для обміну досвідом (наприклад, із ITD Польщі чи BAG Німеччини).

Загалом, ми вважаємо, що сукупність гарантій реалізації напрямів вдосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері габаритно-вагового контролю формує правове середовище, у якому трансформаційні процеси набувають незворотного характеру. Вони спрямовані на інституційне, правове, фінансове та публічне забезпечення виконання адміністративної реформи. Відмежування гарантій від засобів практичного впровадження дозволяє розмежувати сферу механізмів реалізації та умов, що забезпечують їх дієвість, що відповідає принципам правової держави та належного врядування.

Висновки. У ході дослідження проаналізовано комплекс теоретико-методологічних, концептуальних та практичних підходів до вдосконалення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері ГВК в Україні. Установлено, що ефективне регулювання у цій сфері потребує системного оновлення нормативної бази, чіткого визначення напрямів реформ, а також адаптації управлінських процедур до сучасних викликів цифровізації, децентралізації та інтеграції в європейський правовий простір. Визначено й розкрито ключові проблеми чинної моделі ГВК: фрагментарність законодавства, інституційна невизначеність, відсутність єдиної адміністративної процедури, технічна та інформаційна недосконалість, прогалини у процедурі оскарження та низький рівень правової обізнаності суб'єктів. Сформульовано дефініцію напрямків вдосконалення ГВК як структурованої сукупності концептуальних та нормативних заходів, спрямованих на підвищення ефективності адміністративного впливу у сфері публічного контролю за дотриманням габаритно-вагових обмежень.

Обґрунтовано пріоритетні напрями реформування: технічну модернізацію WiM-систем, інституційну реорганізацію, цифровізацію управління, оновлення адміністративної відповідальності, запровадження єдиної процедури контролю, підвищення правових гарантій суб'єктів та освітньо-інформаційний супровід. Окремо проаналізовано засоби практичного впровадження змін (законодавче моделювання, оновлення матеріального і процесуального права, проведення регуляторних оцінок, інструменти громадського моніторингу) та окреслено гарантії реалізації таких змін (належне фінансування, кадровий ресурс, організаційна сталість, підконтрольність і підзвітність). Таким чином, сформовано цілісний підхід до оновлення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері ГВК в Україні як до складової публічної політики у сфері транспортної безпеки, що відповідає сучасним викликам і стандартам ефективного державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К.: Наукова думка, 2004. 304 с.
2. Бойко А.В. Адміністративно-правове забезпечення державної транспортної політики в Україні: дис... д.ю.наук: 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Дніпропетровський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2021. 480 с.
3. Парасюк В.М., Демків Р.Я., Когут В.М. Безпека дорожнього руху: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2022. 340 с.
4. Транснет. URL: <https://www.transnet.com.ua>.
5. Директива 96/53/ЄС Ради ЄС про встановлення для деяких дорожніх транспортних засобів, що перебувають в обігу в межах Співтовариства, максимальних дозволених розмірів для внутрішнього та міжнародного дорожнього руху та максимальної дозвolenної маси для міжнародного дорожнього руху: Директива Європ. співтовариства від 25.07.1996 № 96/53/ЄС: станом на 14 серп. 2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_002-96#Text.
6. Державна служба України з безпеки на транспорті. URL: <https://dsbt.gov.ua>.
7. 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>.

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 внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю : Закон України від 03.06.2021 № 1534-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1534-20#Text>.
10. 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>.
11. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю: Закон України від 29.06.2021 № 1582-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-20#Text>.
12. На понад 112 млн грн поповнився бюджет завдяки WIM-штрафам за 9 місяців 2024 року. URL: <https://dsbt.gov.ua/novyny/na-ponad-112-mln-hrn-popovnyvsia-biudzheth-zavdiaky-wim-shtrafam-za-9-misiatsiv-2024-roku>.
13. З початку 2025 року в Україні зафіксували понад 2,4 тисячі порушень вагового контролю – 534 з них на Миколаївщині. URL: <https://news.pn/uk/public/328484>.
14. ДСТУ OIML R 134-1:2010 Прилади автоматичні для зважування дорожніх транспортних засобів у русі та вимірювання навантажень на вісь. Частина 1. Загальні технічні вимоги та методи випробування (OIML R 134-1:2006, IDT). БУДСТАНДАРТ Online – нормативні документи будівельної галузі України. URL: https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=54742#:~:text=Знайти%20документ-,ДСТУ%20OIML%20R%20134-1:2010%20Прилади%20автоматичн.
15. e-TTN. URL: <https://e-ttn.miu.gov.ua>.
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 212-24): Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X: станом на 14 черв. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
17. Агакарян Р.С. Адміністративна відповідальність за проступки на транспорті: теоретико-правова характеристика: дис. ... д-ра філософії в галузі права: 081. м. Одеса, 2023. 196 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/eaddbb27b-6522-42f9-990f-dcdc8256c435/content>.
18. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV: станом на 24 груд. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.
19. Бойко А.В. Система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні загальної компетенції. *Юридична наука*. 2020. № 1. С. 131–136.
20. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk>.
21. Публічний звіт голови Укртрансбезпеки Євгена Зборовського. 2023. URL: https://dsbt.gov.ua/images/public_reports/publ_zvit_zh_2023.pdf.

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.61>

ПРАВОВІ КОЛІЗІЇ МИТНОГО КОНТРОЛЮ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ УКРАЇНСЬКОЇ РЕЄСТРАЦІЇ, ТИМЧАСОВО ЗАРЕЄСТРОВАНИХ У КРАЇНАХ ЄС ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ: ПРАКТИКА ТА ШЛЯХИ ВРЕГУЛЮВАННЯ

Харайн І.І.,
*доктор філософії у галузі права,
інспектор Волинської митниці*

Харайн І.І. Правові колізії митного контролю транспортних засобів української реєстрації, тимчасово зареєстрованих у країнах ЄС під час воєнного стану: практика та шляхи врегулювання.

Статтю присвячено комплексному правовому аналізу нормативно-правових прогалин у визначенні та митному оформленні статусу українських транспортних засобів (ТЗ), що були вивезені з України під час повномасштабної війни та тимчасово зареєстровані в юрисдикції іноземних держав. Через масову евакуацію громадян до країн Європейського Союзу значна кількість особистих автомобілів потрапила під дію правових норм інших держав, що зумовило виникнення випадків подвійної реєстрації. Центальною проблемою дослідження є правові колізії, які виникають під час повторного ввезення таких транспортних засобів на митну територію України, коли автомобіль одночасно має чинне українське свідоцтво про реєстрацію та тимчасову реєстрацію в державі-члені ЄС.

У статті окреслено основні проблеми, пов'язані з відсутністю чіткого митного режиму тимчасового вивезення ТЗ, недостатньою фіксацією відповідної інформації у митних базах даних, а також недосконалою інформаційною взаємодією між прикордонною службою, митницею та Міністерством внутрішніх справ. Методологічною основою дослідження є аналіз і тлумачення норм національного митного та адміністративного законодавства, міжнародних актів, зокрема Віденської конвенції про дорожній рух і відповідних актів Європейського Союзу. Проаналізовано типову ситуацію, коли транспортний засіб перетинає кордон на іноземних номерах, залишаючись при цьому формально українським згідно з документами, що зумовлює виникнення додаткових правових обмежень при його митному оформленні.

У статті обґрунтовано доцільність упровадження низки практико-орієнтованих заходів, спрямованих на усунення ідентифікованих правових колізій та організаційних неузгодженостей у сфері митного оформлення транспортних засобів, тимчасово зареєстрованих за кордоном. Запропоновано низку практичних рекомендацій, серед яких: запровадження спрощеної процедури митного оформлення для таких ТЗ, уніфікація адміністративного порядку їх ідентифікації, технічна інтеграція державних реєстрів та розробка методичних рекомендацій для відповідних посадових осіб. Автор акцентує увагу на тому, що подолання цієї проблематики має не лише правовий, а й гуманітарний вимір, оскільки пов'язане з реалізацією права громадян на повернення до України разом із належним їм майном, вивезеним у надзвичайних умовах воєнного часу.

Ключові слова: митний контроль, транспортний засіб, подвійна реєстрація, тимчасове вивезення, реімпорт.

Kharain I.I. Legal conflicts of customs control of Ukrainian-registered vehicles temporarily registered in EU countries during martial law: practice and ways of regulation.

The article is devoted to a comprehensive legal analysis of regulatory gaps in defining and customs clearance of the status of Ukrainian vehicles (VHs) that were taken out of Ukraine during the full-scale war and temporarily registered in the jurisdiction of foreign states. Due to the mass evacuation

of citizens to European Union countries, a significant number of personal cars fell under the legal norms of other states, which led to cases of dual registration. The central issue of the study is the legal conflicts arising during the re-importation of such vehicles into the customs territory of Ukraine when a car simultaneously holds a valid Ukrainian registration certificate and temporary registration in an EU member state.

The article outlines the main problems related to the absence of a clear customs regime for temporary export of vehicles, insufficient recording of relevant information in customs databases, as well as imperfect information interaction between the border guard service, customs, and the Ministry of Internal Affairs. The methodological basis of the research is the analysis and interpretation of national customs and administrative legislation, as well as international acts, in particular the Vienna Convention on Road Traffic and relevant acts of the European Union. A typical situation is analyzed when a vehicle crosses the border on foreign plates while remaining formally Ukrainian according to its documents, which results in additional legal restrictions during its customs clearance.

The article substantiates the expediency of introducing a set of practice-oriented measures aimed at eliminating identified legal conflicts and organizational inconsistencies in the customs clearance of vehicles temporarily registered abroad. A number of practical recommendations are proposed, including: the introduction of a simplified customs clearance procedure for such vehicles, the unification of the administrative procedure for their identification, the technical integration of state registers, and the development of methodological guidelines for the relevant officials. The author emphasizes that resolving this issue has not only a legal but also a humanitarian dimension, as it is connected with the realization of citizens' right to return to Ukraine together with their property taken out under the extraordinary conditions of wartime.

Key words: customs control, vehicle або means of transport, dual registration, temporary export, reimport.

Постановка проблеми. У статті сформульовано проблемне питання як вияв нормативно-правових прогалин у регулюванні статусу ТЗ із подвійною реєстрацією, що були вивезені з України під час повномасштабної війни та тимчасово зареєстровані за кордоном. Основна суть проблеми полягає у виникненні правових колізій та відсутності ефективного механізму митного оформлення під час повторного ввезення таких автомобілів в Україну.

Акцентується увага щодо: – відсутності митного режиму тимчасового вивезення для більшості таких ТЗ; – розбіжностях між українськими та іноземними реєстраційними даними, що унеможлиблює автоматизовану ідентифікацію автомобілів; – відсутності синхронізації між інформаційними системами Держмитслужби, Держприкордонслужби та МВС України; – регуляторній суперечності, яка виникає між візуально іноземною реєстрацією автомобіля і його чинним українським свідоцтвом про реєстрацію.

Зазначена проблема має не лише юридичний, а й гуманітарний вимір, оскільки напругу впливає на можливість забезпечення справедливих умов повернення громадян разом із належним їм майном у надзвичайних умовах воєнного стану.

Мета дослідження: виявити нормативно-правові прогалини в регулюванні статусу ТЗ із подвійною реєстрацією та сформулювати комплекс пропозицій для усунення правових колізій і забезпечення належної митної практики в умовах воєнного стану.

Стан опрацювання проблематики. Питання митного контролю ТЗ, що перетинають митний кордон України, традиційно розглядалося у науковій літературі переважно в контексті запобігання правопорушенням та забезпечення ефективного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. У працях Л.М. Дорофєєва, А.В. Мазур, Д.В. Приймаченко, М.Г. Шульга та інших дослідників висвітлено загальні принципи функціонування митного контролю, визначено особливості правового статусу ТЗ під час ввезення та вивезення, а також проаналізовано проблеми, пов'язані з транзитними митними режимами.

Окрему увагу у наукових дослідженнях приділено питанням митного оформлення транспортних засобів з іноземною реєстрацією, які перебувають на території України з порушенням установлених строків або митних режимів. Зокрема, дослідники розглядають юридичні наслідки експлуатації транспортних засобів на іноземних номерних знаках без належного митного статусу, а також аналізують труднощі ідентифікації таких транспортних засобів за умов недостатньої інтеграції міжвідомчих інформаційних систем.

Разом із тим, специфічні обставини, пов'язані з масовим тимчасовим вивезенням транспортних засобів у період повномасштабної війни, залишаються недостатньо дослідженими. Сучасна наукова література практично не розглядає питання подвійної реєстрації транспортних засобів у контексті воєнного стану, відсутності чітко визначеного митного режиму їх вивезення, а також наслідків для повторного ввезення таких автомобілів.

Додаткові аспекти цієї проблематики частково відображені в офіційних роз'ясненнях консульських установ України за кордоном, а також у публікаціях на вебресурсах Державної митної служби та Державної прикордонної служби України. Водночас комплексного наукового аналізу нормативно-правових прогалин, які виникають при поверненні ТЗ із подвійною реєстрацією, наразі не існує.

Таким чином, дана стаття має на меті заповнити цю наукову прогалину, зосереджуючись на сучасних викликах у сфері митного регулювання ТЗ, що тимчасово змінили свій правовий статус у зв'язку з умовами воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Війна росії проти України спричинила масштабне переміщення громадян України до країн Європейського Союзу (понад 6,9 млн станом на 2025 рік, за даними Агентства ООН у справах біженців) [1]. Вимушені переселенці часто переміщували з собою особисті ТЗ, які згодом реєстрували за законодавством країни перебування. На загальних засадах термін перебування ТЗ іноземної реєстрації у ЄС на правах учасника «міжнародного руху» – тобто, без його перереєстрації німецькими органами та без зміни номерів – не може перевищувати один рік [2]. Проте на засадах солідарності та взаєморозуміння Україні вдалось двічі продовжити цей термін. Спочатку було погоджено рік пільгового режиму (до 1 квітня 2024), а потім ще додаткових пів року (до 1 жовтня 2024). Тобто, замість одного року автівок з українськими номерами продовжували «міжнародний рух» ЄС протягом двох з половиною років. Наразі, значна кількість країн ЄС вимагають проводити реєстрацію ТЗ, зокрема, з 1 жовтня 2024 року Німеччина повністю зобов'язала здійснити перереєстрацію на німецькі номерні знаки. Після часткового повернення громадян постала проблема повторного ввезення таких автомобілів та постають питання щодо статусу ТЗ, які були змушено перереєстровані в інших країнах.

На офіційних сайтах державних органів України, а також на ресурсах консульських установ України за кордоном зазначено, що ТЗ, які мають українську реєстрацію та були тимчасово зареєстровані за кордоном, можуть безперешкодно повертатися в Україну. Зокрема, Генеральне консульство України в Дюссельдорфі надає роз'яснення, що водіям таких автомобілів доцільно зняти іноземні номерні знаки, отримати відповідну відмітку про їх вилучення, але не встановлювати українські номери до моменту завершення процедур у відповідному сервісному центрі МВС. Уникнення правопорушень полягає в тому, що рух ТЗ з нечинними українськими номерами (які формально значиться як вилучені) є порушенням, за яке передбачено відповідальність. Наявність українського свідоцтва про реєстрацію ТЗ із німецькою відміткою суттєво спрощує відновлення реєстрації в Україні. Після повернення в Україну власник має звернутися до сервісного центру МВС, пред'явити зазначене свідоцтво та отримати нові номери [3]. При цьому, згідно з чинним законодавством, ТЗ, які тимчасово виїхали за межі України з державними номерними знаками і документами про реєстрацію (тобто ТЗ перебувають на обліку в сервісних центрах МВС), після їх повернення на територію України не підлягають повторній державній реєстрації [4].

Окремо слід зазначити, що не всі ситуації з реєстрацією транспортних засобів є прикладом подвійної реєстрації. Відповідно до ст. 1 літера b Віденської конвенції про дорожній рух 1968 року, тимчасове перебування авто у статусі учасника міжнародного руху має чітко визначений термін. У Німеччині цей період становить один рік (§ 46 абз. 7 FZV). Після його завершення транспортний засіб втрачає статус учасника міжнародного руху, що вимагає його реєстрації в країні перебування. Однак, чинне українське законодавство не містить механізму припинення дії української реєстрації у такому випадку, що створює додаткову нормативну невизначеність при поверненні авто в Україну [5].

У зв'язку з викладеною проблематикою, особливу увагу слід звернути на положення Митного кодексу України, які безпосередньо стосуються митного оформлення ТЗ. Згідно з п. 7 ч. 10 ст. 374 Митного кодексу, від оподаткування митними платежами звільняються товари, зокрема ТЗ особистого користування, які були раніше вивезені громадянами-резидентами за межі митної території України та повторно ввозяться. Важливою умовою застосування цієї пільги є наявність документального підтвердження факту попереднього вивезення відповідного ТЗ. Водночас, стаття 380

Митного кодексу регулює порядок тимчасового ввезення ТЗ особистого користування, однак не охоплює ситуації з подвійною реєстрацією, так само як і інші статті кодексу [6].

Крім того, слід окремо наголосити на понятті «тимчасового вивезення», яке є окремим митним режимом, відповідно до якого українські товари або ТЗ комерційного призначення вивозяться за межі митної території України з умовним повним звільненням від оподаткування митними платежами та без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності і підлягають реімпорту до завершення встановленого строку без будь-яких змін, за винятком звичайного зносу в результаті їх використання. Строк тимчасового вивезення визначається індивідуально митним органом, але не може перевищувати трьох років з моменту поміщення в цей режим [6].

Разом із тим, в умовах повномасштабної війни, значна частина ТЗ була вивезена через тимчасово окуповані території, без оформлення відповідного митного режиму. Більше того, в умовах надзвичайної небезпеки громадяни рятували життя і не мали змоги проводити будь-яке митне оформлення, митні бази функціонували з перебоями, що спричинило відсутність записів про виїзд таких ТЗ. На сьогодні в українському законодавстві відсутня узгоджена правова процедура оформлення ТЗ із подвійною реєстрацією. Це створює юридичні колізії, затримки при митному оформленні та ускладнює повернення громадян до України разом із особистими ТЗ.

Проблема полягає не стільки у формальній відсутності митного режиму тимчасового вивезення, скільки у відсутності дієвого механізму повторного ввезення ТЗ, які набули подвійного реєстраційного статусу – тобто зберігають чинне українське свідоцтво про реєстрацію, але були тимчасово зареєстровані за кордоном у період воєнного стану.

Для ілюстрації проблеми розглянемо типовий приклад: автомобіль, зареєстрований в Україні до 24 лютого 2022 року, був у період евакуації тимчасово перереєстрований у державі-члені ЄС. Під час спроби повернення в Україну такий ТЗ перетинає кордон з іноземними номерними знаками, хоча водій надає дійсне українське свідоцтво про реєстрацію.

У випадку, коли реєстраційні знаки ТЗ візуально є іноземними, автоматизована система класифікує авто як іноземне, що обмежує подальше оформлення до трьох митних режимів: транзит; тимчасове ввезення до 60 днів; тимчасове ввезення до одного року. Разом із тим, якщо ТЗ зберігає чинне українське свідоцтво про реєстрацію, відповідно до ст. 374 Митного кодексу України, такий автомобіль має бути класифікований як український.

У практичній площині, митні органи зазвичай приймають рішення на користь українського статусу ТЗ, видають дозвіл на виїзд. Однак враховуючи процедурну особливість: при виїзді в пункт пропуску формується контрольний талон для проходження по «зеленому або червоному коридору», в якому фіксуються реєстраційні номери ТЗ, зафіксовані візуально, виникає регуляторна суперечність між системами прикордонного та митного обліку. Це створює правову колізію: – з одного боку, автомобіль має чинну українську реєстрацію, що виключає можливість оформлення у митних режимах, передбачених для іноземних ТЗ; – з іншого боку, наявність іноземних номерних знаків, зафіксованих системами прикордонного контролю, перешкоджає трактуванню авто як українського.

Фактично, через відсутність синхронізації між базами даних митної служби, прикордонної служби та МВС, моделюється ситуація оформлення двох різних ТЗ з однаковим VIN-кодом, але різними візуальними параметрами [7].

Однак доцільно звернути увагу на проблему, пов'язану з тим, що транспортні засоби, які формально оформлені як українські при перетині кордону, фактично пересуваються територією України на іноземних реєстраційних номерах. Така ситуація ускладнює або унеможлиблює їх ідентифікацію системами автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху, оскільки ці номери не пов'язані з реєстром Міністерства внутрішніх справ України. В окремих випадках взагалі відсутній задокументований виїзд цих ТЗ на територію України, що створює правову невизначеність. Державна реєстрація ТЗ в Україні регламентується Постановою Кабінету Міністрів України № 1388 від 07.09.1998 «Про затвердження Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів» [8]., а стаття 34 Закону України «Про дорожній рух» визначає, що реєстраційний номерний знак є підтвердженням права користування ТЗ та повинен відповідати записам у реєстрі МВС [9]. Водночас у країнах Європейського Союзу

діють власні норми щодо реєстраційних документів відповідно до Директиви Ради 1999/37/ЄС, яка допускає можливість подвійної реєстрації: ТЗ може залишатися зареєстрованим в Україні, але отримати номерний знак іноземної держави [10]. Така практика створює низку проблем, зокрема неможливість виявлення таких ТЗ автоматизованими засобами контролю (ст. 14-1 Закону України «Про дорожній рух», Постанова КМУ № 833 від 10.11.2017 р.) [9,11], що блокує ефективне реагування правоохоронних органів на правопорушення. Крім того, виникає нормативна колізія, коли один і той самий VIN-код відображається у базах даних різних державних органів як два окремих ТЗ з різними номерами. З метою усунення цих проблем доцільно запровадити у модулі журналу пункту пропуску (ЖПП) окремий блок для фіксації інформації про транспортні засоби, які в'їжджають на іноземних номерах, але мають українську реєстрацію. Доцільно створити єдину інтегровану базу даних для Митної служби, Прикордонної служби та МВС, яка міститиме як український, так і іноземний реєстраційний номер, VIN-код, строк перебування на іноземних номерах та інші ідентифікаційні ознаки. Такий підхід дозволить забезпечити міжвідомчу ідентифікацію ТЗ, уникнути дублювання записів у різних реєстрах, посилити контроль за дотриманням законодавства, ефективно фіксувати порушення ПДР та сприяти розкриттю злочинів.

Висновки. З метою усунення наявних нормативних суперечностей та забезпечення правової визначеності у процедурі повторного ввезення ТЗ, що набули подвійного реєстраційного статусу в умовах війни, доцільно запровадити комплекс системних змін, зокрема:

розробити уніфікований адміністративно-правовий порядок ідентифікації ТЗ із подвійною реєстрацією;

внести зміни до інформаційно-аналітичних систем Державної митної служби України та Державної прикордонної служби України;

підготувати офіційні методичні рекомендації та роз'яснення для посадових осіб митних і прикордонних органів;

запровадити спрощений режим митного оформлення для ТЗ, що мали чинну українську реєстрацію станом на дату початку дії воєнного стану;

здійснити повноцінну інтеграцію електронних баз даних Міністерства внутрішніх справ України та Державної митної служби України [7].

Реалізація запропонованих змін сприятиме формуванню узгодженого правового підходу до визначення статусу ТЗ із подвійною реєстрацією та усуненню нормативних розбіжностей у взаємодії митних і прикордонних органів. Водночас забезпечення можливості їх повернення, з урахуванням надзвичайних умов, у яких вони були вивезені, є не лише питанням законності, а й проявом моральної відповідальності та державної гідності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ukraine Refugee Situation. URL.: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.
2. Директива Ради 1999/37/Єс. URL.: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1999/37/oj/eng>.
3. Про обов'язкову реєстрацію авто на українських номерах з 01.10.2024. URL.: <https://duesseldorf.mfa.gov.ua/konsulski-pitannya/dopomoga-ukrayincyam/pro-obovyazkova-reyestraciya-avto-na-ukrayinskih-nomerah-z-01102024>.
4. Інформація для Подорожуючих. URL.: <https://customs.gov.ua/informatsiia-dlia-gromadian>.
5. List of Questions – Ukrainian Vehicles in Germany. URL.: https://www.bmv.de/SharedDocs/EN/Documents/K/list-of-questions-ukrainian-vehicles-en.pdf?__blob=publicationFile&utm_source=chatgpt.com.
6. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 552.
7. Хараїн І.І. Актуальні проблеми митного контролю українських транспортних засобів, тимчасово зареєстрованих за кордоном: колізії законодавства та практика їх застосування. 4th International Scientific and Practical Internet Conference «Recent Trends in Science». 2025. С. 182–184. URL: <http://www.wayscience.com/wp-content/uploads/2025/05/Conference-Proceedings-May-8-9-2025-1.pdf>.
8. Про затвердження Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирів-

- няних до них транспортних засобів та мопедів: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.1998 № 1388. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1388-98-%D0%BF#Text>.
9. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12#Text>.
 10. Про реєстраційні документи на транспортні засоби: Директива Ради ЄС від 29.04.1999 № 1999/37/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_005-99#Text.
 11. Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.11.2017 № 833. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/833-2017-%D0%BF#Text>.

УДК: 340.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.62>

ПРАВОВІ ПОГЛЯДИ НА ТЕХНОЛОГІЇ БЛОКЧЕЙНУ ТА СМАРТ-КОНТРАКТІВ В УКРАЇНСЬКІЙ ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ

Цимбалюк А.І.,
*аспірант III-ого року навчання,
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича*

Цимбалюк А.І. Правові погляди на технології блокчейну та смарт-контрактів в Українській правовій системі.

Дана стаття присвячена комплексному аналізу стану правового регулювання технологій блокчейн та смарт-контрактів в Україні та їх правової природи. Дана стаття написана з врахуванням світових нововведень та застосувань даної технології та написана з потреби гармонізації українського законодавства, що регулює дану технологію з законодавством Європейського Союзу. Автор, виходячи з міждисциплінарного підходу, поєднує правничу, економічну й технологічну проблематику та визначає блокчейн не лише як інноваційну IT-інфраструктуру, а й як соціально-правовий феномен, спроможний трансформувати та змінити податкові, реєстраційні і корпоративні процеси. У вступній частині обґрунтовується актуальність дослідження: швидке зростання цифрової економіки, стрімке поширення віртуальних активів та потреба мінімізації корупційних ризиків у публічному секторі зумовлюють необхідність адаптації законодавства та введенню нових понять.

Мета статті – сформулювати концепцію національної регуляторної моделі, яка поєднає інноваційність технологій із принципами прозорості, правової визначеності та захисту прав учасників ринку.

У центрі дослідження – п'ять потенційних напрямів застосування блокчейну у сфері публічного адміністрування: електронні податкові звіти, облік електронних накладних, автоматизована сплата податків через смарт-контракти, відкритий реєстр платників податків і моніторинг руху товарів. Автор демонструє, що імплементація цих рішень може: знизити операційні витрати суб'єктів господарювання; суттєво скоротити кількість помилок та випадків шахрайства; підвищити рівень довіри до державних інституцій. Окрему увагу приділено питанню правового статусу NFT та інших токенизованих активів. На підставі аналізу українського та міжнародного законодавства обґрунтовано, що передача майнових авторських прав через NFT потребує письмового (у тому числі електронного) договору з кваліфікованим електронним підписом та чітко визначеними умовами ліцензування, а також інтеграції з офіційними державними реєстрами для верифікації правового статусу.

Ключові слова: блокчейн; смарт-контракти; правове регулювання; податкове адміністрування; цифрові активи, NFT.

Tsybaliuk A.I. Legal perspectives on blockchain technologies and smart contracts in the Ukrainian legal system.

This article offers a comprehensive analysis of the current state of legal regulation of blockchain technology and smart contracts in Ukraine and examines their underlying legal nature. Written against the backdrop of global innovations and practical applications of distributed-ledger technology, the study addresses the urgent need to harmonise Ukraine's regulatory framework with that of the European Union. Adopting an interdisciplinary perspective, the author integrates legal, economic, and technological considerations, viewing blockchain not merely as an innovative IT infrastructure but also as a socio-legal phenomenon capable of transforming tax, registration, and corporate processes. The introduction substantiates the relevance of the research: the rapid expansion of the digital economy, the widespread adoption of virtual assets, and the imperative to reduce corruption risks in the public sector all necessitate legislative adaptation and the introduction of new legal concepts.

The purpose of the article is to develop a national regulatory model that reconciles technological innovation with the principles of transparency, legal certainty, and protection of market participants' rights. The core of the study focuses on five potential areas for deploying blockchain in public administration: electronic tax reporting, accounting for electronic invoices, automated tax payments via smart contracts, an open register of taxpayers, and real-time monitoring of goods flows. The author demonstrates that implementing these solutions can reduce operational costs for businesses, significantly decrease errors and fraud, and enhance public trust in state institutions. Special attention is given to the legal status of NFTs and other tokenised assets. Based on an analysis of Ukrainian and international legislation, the article argues that the transfer of economic copyrights via NFTs requires a written (including electronic) agreement bearing a qualified electronic signature, clearly defined licensing terms, and integration with official state registers to verify legal title.

Key words: blockchain; smart contracts; legal regulation; tax administration; digital assets; NFT.

Постановка проблеми. У сучасному світі ера інформаційних технологій швидко розвивається, пропонуючи нам нові та інноваційні способи взаємодії з фінансовою та правовою системами. Одним із найбільш новаторських і обговорюваних напрямків є використання технологій блокчейн і смарт-контрактів, особливо в контексті податкових і фінансових операцій. Ця стаття присвячена потенціалу цих технологій в Україні, а також правовим аспектам їх застосування.

Значення блокчейн технологій у сучасному світі не може бути переоцінене. Блокчейн, як розподілений реєстр, забезпечує незмінність та прозорість даних, відкриваючи нові горизонти для різноманітних секторів економіки. У фінансовому секторі, блокчейн пропонує рішення для підвищення безпеки, швидкості та ефективності операцій. Смарт-контракти, що є самовиконуваними контрактами з кодом, який автоматизує виконання угод, подальше посилюють цю взаємодію, відкриваючи шлях для автоматизації складних процесів і зменшення потреби в посередниках.

Україна, країна з ІТ сектором який швидко розвивається і сильним потенціалом у сфері цифрової інновації, вже визнала значення та потенціал блокчейн технологій. Впровадження цих технологій може сприяти підвищенню прозорості, ефективності та безпеки у фінансових операціях та державному управлінні. Розуміння та адаптація до цих новітніх технологій є не тільки шляхом до економічного зростання та інновацій, але й засобом боротьби з корупцією та підвищення довіри до державних інституцій. Таким чином, тема використання блокчейн технологій та смарт-контрактів у податкових і фінансових операціях в Україні є надзвичайно актуальною та своєчасною.

Метою дослідження є розробка цілісної правової концепції з інтеграції блокчейн-технологій і смарт-контрактів у ключові сфери українського права: інтелектуальну власність, фінансові трансакції, державне та податкове адміністрування, шляхом визначення їх правової природи, статусу, формулювання нормативних вимог до безпеки й конфіденційності даних та вироблення рекомендацій щодо внесення змін до законодавства.

Стан опрацювання проблематики: Питання правового регулювання технології блокчейн та смарт-контрактів вже стало окремою галуззю досліджень як у вітчизняній, так і в зарубіжній літературі, проте наукова дискусія залишається фрагментарною. У межах цивільно-правової парадигми блокчейн трактується як нематеріальний об'єкт, споріднений із базами даних. О.В. Сінегубов доводить доцільність застосування до нього режиму *sui generis* прав на бази даних [12, с. 120]. В. Теремецький і С. Маляр розглядають розподілений реєстр як «цифровий документ», підпорядкований Закону «Про інформацію» [13, с. 74]. В.С. Жогов підкреслює криптографічну унікальність ланцюга блоків і складність віднесення його до традиційних об'єктів інтелектуальної власності [1, с. 210]. Деякі дослідники акцентують на доказовій силі блокчейну й токенизації активів. А.С. Золотар демонструє його потенціал для фіксації пріоритету твору й управління цифровими правами [2, с. 30], а Л.Р. Майданик аналізує NFT як «цифрові посвідчувальні документи», наголошуючи на потребі електронного договору з КЕП для легітимної передачі майнових прав [5]. А.С. Колісник та С.О. Криниця пропонують відкритий реєстр платників ПДВ на базі розподіленого реєстру [3, с. 522], [4]; О.В. Перчук, С.Т. Девко та ін. бачать блокчейн інструментом державного аудиту [7, с. 128]. М. Хмиз, С. Петков і З. Милянник відзначають зниження рівня тіньової економіки завдяки цифровізації фіскальної сфери [8, с. 1011]. К.Г. Некіт системно описує смарт-контракти, порушуючи проблеми юридичної сили коду, незворотності виконання та можливості внесення змін [6].

Виклад основного матеріалу. Технологія блокчейн є революційним нововведенням в цифровій епосі, яке забезпечує децентралізоване та безпечне зберігання даних. В основі цієї технології лежить ланцюг блоків, де кожен блок містить набір транзакцій, що є публічно доступними та захищеними за допомогою криптографічних методів. Кожен блок містить часовий відбиток, хеш-код попереднього блоку та дані транзакцій у формі хеш-дерева. Ця унікальна форма бази даних створена на основі технології розподіленого реєстру (DLT) і представляє собою неперервний, послідовний ряд блоків з інформацією, розподіленою між множинними комп'ютерами, що діють незалежно один від одного.

Зв'язок між блоками забезпечується за допомогою криптографії та впорядкуванням за часом, причому кожен новий блок інтегрує в себе перевірені дані з попередніх блоків. Сфальсифікувати дані в одному блоку без одностайної згоди всіх учасників мережі є надзвичайно складно, оскільки це вимагає змін у всій послідовності взаємозалежних блоків. Саме тому, чим більша мережа завдяки зростанню кількості записів, тим вона надійніша і безпечніша. Основні характеристики блокчейну включають:

- *децентралізацію*: замість зберігання даних в одному місці, копії бази даних розподілені серед багатьох учасників.
- *транспарентність*: кожна транзакція публічно записана і доступна для перегляду всіма учасниками мережі.
- *незмінність*: одного разу додані до блокчейну дані не можна змінити або видалити без згоди більшості мережі.

Вирізняються наступні види блокчейну:

- *Публічні блокчейни*: Відкриті для всіх, хто бажає приєднатися. Транзакції прозорі та перевіряються учасниками мережі. Безпека забезпечується через економічні принципи та криптографічні методи перевірки, такі як proof-of-work або proof-of-stake. Прикладом можуть слугувати мережі Bitcoin або Ethereum.
- *Приватні блокчейни*: Доступ обмежений і контролюється однією організацією або обмеженим колом осіб. Використовуються для внутрішніх корпоративних потреб.
- *Консорціумні блокчейни*: Управління здійснюється обраним групою організацій. Комбінує елементи приватності та децентралізації. У такій системі процес узгодження транзакцій регулюється вузлами, які були заздалегідь обрані та вважаються надійними.

Наукові погляди щодо правової природи технології блокчейн в Україні різняться.

Так існують погляди, щодо сприйняття даної технології як децентралізованої бази даних, а відтак розглядати це як об'єкт авторського права або розглядають його як інформаційний продукт.

Зокрема О.В. Сінегубов вважає, що блокчейн можна розглядати як об'єкт цивільних прав у формі нематеріального об'єкта (наприклад, неоригінальної бази даних), на який може поширюватися правовий режим авторського, інформаційного права або sui generis права [12, с. 120]. Цей підхід свідчить про спробу дослідника висунути гіпотезу щодо включення блокчейна до об'єктів інтелектуальної власності.

Теремицький В. та Маляр С. звернули увагу на можливість співвідношення даної технології з продуктом інформації, шляхом згадки положень Закону України «Про інформацію». Законодавець у ст. 1 даного закону, розрізняє поняття інформації та документа, який містить інформацію. Документ є матеріальним носієм, що включає інформацію, основними функціями якого є збереження та передавання її в часі та просторі. Інформація ж є будь-якими відомостями та/або даними, що можуть бути збережені на матеріальних носіях або представлені в електронному вигляді [10]. Виходячи з цього, можна припустити, що блокчейн як інформаційний продукт може відповідати поняттю документа, який містить інформацію, і таким чином підпадати під правове регулювання в рамках інформаційного права. [13, с. 74]

Дану позицію дещо раніше висловлював Жогов В.С., зазначаючи, що блокчейн можна трактувати як децентралізовану базу даних, що містить усі підтверджені транзакції щодо певного активу, засновану на криптографічних алгоритмах. Проте, згідно з українським законодавством, відповідно до ст. 1 Закону України «Про авторське право і суміжні права», база даних визначається як «сукупність творів, даних або будь-якої іншої незалежної інформації у довільній формі, зокрема електронній, підбір і розташування складових частин якої та її упорядкування є результатом творчої праці, і складові частини якої є доступними індивідуально та можуть бути знайдені за допомогою спеціальної пошукової системи на основі електронних засобів (комп'ютера) чи інших засобів» [1, с. 210; 8].

Так для Жогова В.С. блокчейн – це не просто зібрання даних, а значно складніший об’єкт, що також може розглядатися як різновид інформаційних технологій. Він являє собою складно організовану систему, яка не лише зберігає дані про транзакції криптовалюти, як це було спочатку, але й розвинулася до унікальної технології, що дозволяє безпечно зберігати й обробляти інформацію на принципово нових засадах [1, с. 211].

З 2021 року в криптоспільноті стало популярним використання технологій NFT (non-fungible token). Це технологія унікального цифрового ідентифікатора, який не можна скопіювати, замінити або розділити, який записаний у блокчейні та який використовується для підтвердження автентичності та власності (щодо конкретного цифрового активу та певних прав, пов’язаних з ним). [15]

Думки щодо правової природи NFT різняться. Вважається, що цей токен є лише цифровим сертифікатом, який підтверджує право власності на відповідний цифровий (віртуальний) актив [22, с. 151]. Водночас, деякі юристи у США вважають, що такий токен має спільні риси з електронними цінними паперами. Самі по собі токени не мають цінності, а набувають її тільки разом з віртуальним активом чи реччю до якої він прив’язаний. Відтак, NFT виступає в ролі «посвідчувального документу» який забезпечує право на інший об’єкт. [19].

Проте, в розумінні чинного законодавства України, придбання або вироблення NFT не може повноцінно розглядатись як майнове право на актив. Згідно чинного законодавства майнові авторські права можуть передаватися тільки на підставі письмового договору, який визначає всі суттєві умови. Правочини можуть укладатись в письмовій чи електронній формі, але обов’язковою складовою повинна бути їх фіксація в одному або кількох документах (у тому числі електронних) та підписані сторонами. Згідно з положеннями статей 5 і 6 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг», для ідентифікації використовується електронний підпис, який є обов’язковим реквізитом електронного документа. Відповідно, враховуючи зазначені законодавчі вимоги, такі дії не можуть розглядатися як укладання договору з точки зору авторського права. Дану думку чітко описувала Л.Р. Майданик. [5].

Золотар А.С. зазначає, що блокчейн технології можуть стати дієвим інструментом для захисту авторського права та прав інтелектуальної власності. Зокрема за її допомогою можливий контроль та відстеження поширення як зареєстрованих, так і незареєстрованих об’єктів інтелектуальної власності; надання доказів справжнього або першого використання об’єкта інтелектуальної власності; управління цифровими правами [2, с. 30].

Відтак, блокчейн технології, виразом яких є зокрема NFT, можна розглядати як інформаційний продукт захисту авторського права. Проте, блокчейн не обмежується тільки технологією NFT, а його першочергова задача була у захисті інформації та уникнення шкідливого втручання. Отже, сфера застосування блокчейн технологій не може обмежуватись тільки сферою авторського права.

Одним з виразів можливостей технології блокчейн є смарт контракти або розумні угоди, які являють собою комп’ютерні програми або протоколи, що автоматизують і забезпечують виконання договорів. Вони функціонують на блокчейн-платформах, де умови договору кодуються і автоматично виконуються при настанні визначених умов.

У 1997 році Нік Сабо був першим хто дав визначення поняттю «смарт контракт» та тим самим відобразив технічний аспект даного вираження. Згідно нього, під смарт контрактами потрібно розуміти комп’ютерні алгоритми, що виключають людський фактор у бізнес-угодах, забезпечуючи автоматичне виконання умов договору [21]. Смарт контракт є різновидом письмової (електронної) форми договору, особливістю якої є те, що воля суб’єкта виражається через спеціальні технічні засоби у вигляді програмного коду. При цьому волевиявлення на укладення договору також означає волевиявлення на його виконання у разі настання визначених умовами договору обставин.

В науковій літературі виділяють наступні види смарт-контрактів:

1. Зовнішня (external) модель: код автоматизує виконання існуючих угод без їх повної заміни.
2. Внутрішня (internal) модель: код повністю замінює традиційний договір або є його складовою частиною.
3. Змішані форми: паперова або електронна форма з автоматизованими транзакціями або Договір у формі комп’ютерної програми [6].

Враховуючи прагнення України до членства в Європейському союзі, перед вітчизняними законодавцями стоїть задача нормалізація законодавства до європейського шляхом дотримання принципів прозорості та інноваційності.

17 лютого 2022 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про віртуальні активи» [9]. Проте, згідно з перехідними положеннями, цей закон не набув чинності, оскільки для його впровадження потрібні були відповідні зміни до податкового законодавства. Данна редакція закону містить багато недоліків, зокрема, в ньому відсутня згадка про блокчейн технології. Це є серйозним недоліком данного закону, враховуючи те, що самі віртуальні активи базуються на технології блокчейн.

Регуляція даних технологій дозволить вирішити в Україні ряд проблем, зокрема:

1. Електронні податкові звіти: Блокчейн може бути використаний для автоматизації процесу подання податкових звітів, що зменшить ризик помилок та шахрайства.
2. Система електронних накладних: Використання блокчейн для обліку електронних накладних дозволить спростити та прискорити процес обміну податковою інформацією між компаніями та податковими органами.
3. Автоматизація сплати податків: Смарт-контракти на базі блокчейн можуть автоматично обраховувати та перераховувати податки під час здійснення фінансових операцій.
4. Відкритий реєстр платників податків: Створення відкритого реєстру платників податків на базі блокчейн дозволить підвищити прозорість та довіру до податкової системи.
5. Моніторинг руху товарів: Блокчейн може використовуватись для відстеження руху товарів, що допоможе запобігати ухиленню від сплати податків та митних зборів. [11, с. 18; 4, с. 48; 7, с. 127; 14, с. 1011].

Колісник А.С. додає, що за допомогою блокчейну можна допомогти знизити витрати та збільшити додану вартість у відносинах всередині бізнесу, між бізнесами, між бізнесами та споживачами, а також між бізнесом і урядом. Також на її думку, з використанням блокчейну можна точно відстежувати, ким, де і коли було сплачено ПДВ, що допоможе зменшити кількість випадків шахрайства з ПДВ [3, с. 522].

Для регуляції блокчейн технологій в Україні, корисним буде досвід іноземних держав та організацій. Грузія успішно впровадила технологію блокчейн у свою систему реєстрації земельних ділянок. Ця ініціатива розпочалася у 2016 році з метою підвищення прозорості та зменшення корупції. До 2018 року понад 1,5 мільйона земельних титулів були зареєстровані на блокчейн-платформі, що дозволило створити безпечні та незмінні записи про право власності. Ця цифрова трансформація надала громадянам цифрові сертифікати, які підтверджують право власності на землю, значно зменшивши суперечки та підвищивши довіру [18].

Відомство з інтелектуальної власності Європейського Союзу (EUIPO) досліджувало використання блокчейну для управління правами інтелектуальної власності (ІР). Технологія блокчейн використовується для створення прозорого та незмінного запису про створення та реєстрацію ІР, що допомагає запобігати шахрайству та спрощує виконання прав інтелектуальної власності. Ця технологія дозволяє EUIPO ефективно відстежувати походження та право власності на ІР активи, забезпечуючи надійну систему захисту та управління інтелектуальною власністю у багатьох юрисдикціях [16].

У Сполучених Штатах декілька штатів експериментували з технологією блокчейн для підвищення цілісності виборчих систем. Наприклад, штат Західна Вірджинія використовував мобільний додаток для голосування на основі блокчейну для військових, що перебувають за кордоном, під час проміжних виборів 2018 року. Цей пілотний проект мав на меті забезпечити безпечний, прозорий і незмінний метод голосування, гарантувати, що голоси військових були точно записані та підраховані, тим самим зберігаючи цілісність виборчого процесу [17, с. 101; 20, с. 1415].

Висновок. Технологія блокчейну відкриває значні можливості для вдосконалення та оптимізації багатьох правових процесів. Зокрема, блокчейн може забезпечити високий рівень прозорості та безпеки даних, що особливо важливо для сфери інтелектуальної власності, фінансових транзакцій та державного управління. Використання блокчейну в цих галузях дозволяє створити незмінні записи, які можуть бути перевірені всіма учасниками мережі, що знижує ризики шахрайства та помилок.

Водночас, впровадження технології блокчейну та смарт-контрактів вимагає відповідного правового регулювання. В Україні, як і в багатьох інших країнах, існує необхідність у розробці нових законодавчих актів, які б враховували специфіку цих технологій. Зокрема, необхідно визначити правовий статус смарт-контрактів, які, за своєю природою, є автоматизованими угодами, виконання яких забезпечується програмним кодом. Це вимагає врахування питань відповідальності, можливості внесення змін до смарт-контрактів та забезпечення захисту прав учасників таких угод.

На додаток, технологія блокчейну може значно вплинути на сферу податкового права. Використання блокчейну дозволяє забезпечити точне відстеження транзакцій та сплати податків, що знижує ризики податкових порушень і спрощує процес адміністрування податків. Для цього необхідно провести експерименти з використанням блокчейну у різних аспектах податкового адміністрування, щоб визначити найефективніші підходи.

Однак, крім потенційних переваг, існують також певні виклики, пов'язані з впровадженням блокчейну. Одним з головних викликів є забезпечення відповідності технології чинному законодавству. Наприклад, питання захисту даних та конфіденційності потребують особливої уваги, оскільки зберігання інформації у відкритих блокчейн-мережах може становити ризик для приватності. Тому важливо розробити стандарти безпеки та правила зберігання даних, які б забезпечували захист особистої інформації.

Крім того, блокчейн-технології можуть викликати нові юридичні питання, які раніше не мали аналогів у традиційному праві. Наприклад, питання щодо юридичного статусу цифрових активів, токенів та NFT, що використовуються на блокчейні, потребують чіткої правової регламентації. Це включає визначення прав власності, передачі прав та захисту інтересів власників таких активів.

Для успішного впровадження технологій блокчейну та смарт-контрактів в Україні необхідно також підвищувати рівень обізнаності та кваліфікації юридичної спільноти. Адвокати, судді та інші правники повинні розуміти основні принципи функціонування цих технологій, їх переваги та ризики, щоб ефективно застосовувати їх у своїй роботі. Це може включати проведення тренінгів, семінарів та інших навчальних заходів.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що технологія блокчейну та смарт-контракти мають великий потенціал для вдосконалення правової системи України. Однак, для реалізації цього потенціалу необхідно здійснити значну роботу з розробки відповідного законодавства, підвищення кваліфікації правників та впровадження стандартів безпеки і захисту даних. Тільки комплексний підхід до вирішення цих завдань дозволить Україні повністю скористатися перевагами новітніх технологій та забезпечити ефективний правовий захист у цифрову епоху.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Жогов В.С. Технологія блокчейн як сучасний засіб підвищення ефективності забезпечення реалізації та захисту об'єктів авторських і суміжних прав, виражених у цифровій формі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 209–214.
2. Золотар А.С. Використання технології Blockchain для покращення захисту інтелектуальної власності в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. Вип. 3 (80). С. 27–33.
3. Колісник А.С. Блокчейн та оподаткування: точки перетину. *Вища освіта – студентська наука – сучасне суспільство: напрями розвитку*: матеріали VII Всеукр. студ. наук.-практ. конф. (Київ, 12 груд. 2023 р.) / ЗВО «МНТУ», каф. ЮНЕСКО «Інформ.-комунікат. технол. в освіті». Київ : [б. в.], 2023. С. 520–523.
4. Криниця С.О. Цифрова трансформація податкової та митної систем: зарубіжний досвід та перспективи для України. *Актуальні питання економічних наук*. 2025. № 11. С. 45–59.
5. Майданик Л.Р. NFT, віртуальні активи і авторське право: точки перетину. URL: <https://blog.liga.net/user/lmaidanyk/article/nft-virtualni-aktivi-i-avtorske-pravo-tochki-peretinu> (дата звернення: 12.01.2023).
6. Некіт К.Г. Переваги та недоліки смарт-контрактів як підстав виникнення права власності. URL: <http://visnyk-psp.kpi.ua/article/view/229494/228501> (дата звернення: 23.06.2025).
7. Перчук О.В., Девко С.Т., Вовченко Р.С., Євтушенко Н.М. Адміністрування управлінських рішень у сфері оподаткування з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. *Агросвіт*. 2025. № 6. С. 123–131.
8. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 01.12.2022 р. № 2811-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-20#n855> (дата звернення: 23.06.2025).
9. Про віртуальні активи: Закон України від 17.02.2022 р. № 2074-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20#Text> (дата звернення: 23.06.2025).
10. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 23.06.2025).

11. Роева О.С., Цікало Є.І., Яцко М.В. Інтеграція блокчейн-технологій у процеси фінансового обліку та податкового аудиту. *Актуальні питання економічних наук*. 2024. № 5. С. 15–26.
12. Сінегубов О.В. Проблеми навколо характеристики блокчейну як об'єкта цивільних прав. *Проблеми цивільного права та процесу: тези доп.* (Харків, 21 трав. 2021 р.). Харків: ХНУВС, 2021. С. 117–120.
13. Теремецький В., Маляр С. Місце блокчейну в системі об'єктів авторських прав. *Актуальні проблеми правознавства*. 2021. Вип. 4. С. 72–78.
14. Хмиз М., Петков С., Милянник З. та ін. Цифровізація податкової системи та податкове регулювання як інструмент боротьби з тіньовою економікою. *Path of Science*. 2023. Т. 9, № 9. С. 1008–1014.
15. Definition of NFT / *Merriam-Webster Dictionary*. 20 July 2023. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/NFT> (accessed: 23.06.2025).
16. EU Blockchain Observatory and Forum. *Intellectual Property Management*. Brussels : European Union Intellectual Property Office, 2024. 47 p.
17. Graglia M., Mellon C. Blockchain and Property in 2018: At the End of the Beginning. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*. 2018. – Vol. 12, № 3–4. P. 90–116.
18. Lazuashvili N. *Integration of the Blockchain Technology into the Land Registration System: A Case Study of Georgia* : master's thesis. Tallinn: Tallinn University of Technology, 2019. 67 p.
19. Reeves S. NFTs Can Be Trojan Horse for Buyers. *Newsweek*. 2021. URL: <https://www.newsweek.com/nfts-can-trojan-horse-buyers-pc-sales-pandemic-surge-continues-1595967> (accessed: 12.01.2023).
20. Specter M.A., Koppel J., Essex A. The Ballot is Busted Before the Blockchain: A Security Analysis of Voatz, the First Internet Voting Application Used in U.S. Federal Elections. *Proceedings of the 29th USENIX Security Symposium*. 2020. P. 1401–1417.
21. Szabo N. Formalizing and securing relationships on public networks. *First Monday*. 1997. Vol. 2, № 9. URL: <https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/548/469> (accessed: 23.06.2025).
22. Tsyban A.A. Certain aspects of the legal nature of NFT-tokens as virtual assets (benefits). *Juridical Scientific and Electronic Journal*. 2023. № 1. P. 151.

UDC 34:004.8:340.12

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.63>

THE «BLACK BOX» PROBLEM IN LEGAL AI: ARE EXISTING XAI METHODS SUFFICIENT TO MEET DUE PROCESS REQUIREMENTS?

Shamov O.A.,
*Intelligent systems researcher,
head of Human Rights Educational Guild
ORCID: 0009-0009-5001-0526
e-mail: yursprava@gmail.com*

Shamov O.A. The «Black box» problem in legal AI: Are existing XAI methods sufficient to meet due process requirements?

The integration of artificial intelligence (AI) in legal practice creates the «black box» problem, where opaque models challenge the principles of due process. This opacity conflicts with the right to a reasoned and contestable decision.

This article investigates the fundamental gap between the technical explanations provided by modern XAI methods (like LIME, SHAP) and the normative justifications required by the doctrine of due process. The goal is to critically evaluate XAI's limitations and, based on these findings, to formulate a new standard for transparency in legal AI.

The study is based on a comprehensive application of legal and scientific methods, including comparative-legal and formal-logical analysis. This approach was used to examine the interplay between AI technology and legal doctrines, analyzing legal acts and scientific works to identify inconsistencies between technical explanations and legal requirements.

The article demonstrates that popular post-hoc XAI methods are fundamentally insufficient for legal needs. They generate unstable technical approximations of a model's behavior, not legally meaningful justifications. These explanations can be unreliable and create a “Rashomon effect” (multiple contradictory explanations for one outcome), making the right to an effective appeal illusory. The law requires justification, not just explanation.

The article proposes a new standard: «Justifiable AI» (JAI). This concept shifts focus from explaining opaque models to designing inherently interpretable hybrid systems that combine rule-based components with data-driven models. Future research should focus on developing JAI architectures, creating legal certification standards, and studying user trust in such systems.

Key words: artificial intelligence, due process, Explainable AI (XAI), black box problem, legal justification.

Шамов О.А. Проблема «Чорної скриньки» в юридичному ШІ: чи достатньо існуючих методів ХАІ для задоволення вимог належного правового процесу?

Інтеграція штучного інтелекту (ШІ) в юридичну практику створює проблему “чорної скриньки”, де непрозорі моделі ставлять під сумнів принципи належної правової процедури. Ця непрозорість суперечить праву на обґрунтоване та оскаржуване рішення.

Стаття досліджує фундаментальний розрив між технічними поясненнями, які надають сучасні методи ХАІ (LIME, SHAP), та нормативними обґрунтуваннями, що вимагаються доктриною належного правового процесу. Метою є критична оцінка обмежень ХАІ та, на основі цих висновків, формулювання нового стандарту прозорості для юридичного ШІ.

Дослідження базується на комплексному застосуванні правових та наукових методів, включаючи порівняльно-правовий та формально-логічний аналіз. Цей підхід використовувався для вивчення взаємозв'язку між технологією ШІ та правовими доктринами, аналізуючи правові акти та наукові праці для виявлення розбіжностей між технічними поясненнями та юридичними вимогами.

У статті доведено, що популярні пост-хок методи ХАІ є принципово недостатніми для юридичних потреб. Вони генерують нестабільні технічні апроксимації поведінки моделі, а не юридично значущі обґрунтування. Такі пояснення можуть бути ненадійними та створювати «ефект Расьомона» (кілька суперечливих пояснень для одного результату), що робить право на ефективну апеляцію ілюзорним. Право вимагає обґрунтування, а не лише пояснення.

У статті пропонується новий стандарт: «Обґрунтований ШІ» (JAI). Ця концепція зміщує фокус з пояснення непрозорих моделей на проєктування інтерпретованих гібридних систем, що поєднують компоненти на основі правил з моделями на основі даних. Подальші дослідження мають зосередитися на розробці архітектур JAI, створенні правових стандартів сертифікації та вивченні довіри користувачів до таких систем.

Ключові слова: штучний інтелект, належна правова процедура, пояснюваний ШІ (ХАІ), проблема «чорної скриньки», юридичне обґрунтування.

Introduction. In recent decades, artificial intelligence (AI) has transformed from a theoretical concept into a practical tool that is reshaping key areas of public life, including the justice system. Algorithmic systems are now used for crime prediction, recidivism risk assessment (such as the infamous COMPAS system in the US), analysis of evidence, and even to assist in judicial decision-making [5]. The potential benefits are clear: increased efficiency, reduced costs, and, possibly, a reduction in human bias. However, alongside these prospects, a fundamental problem arises that threatens the foundations of the rule of law, the «black box» problem.

The «black box» is a metaphor describing an AI system whose internal logic is so complex (especially in the case of deep neural networks) that it becomes opaque and incomprehensible even to its creators. When such a system makes a legally significant decision for example, recommending denial of parole a legal vacuum is created. The individual whose fate is decided by the algorithm is deprived of the fundamental right to know the basis on which the decision was made. This directly contradicts the principles of due process, which require transparency, reasoned motivation, and the possibility of an effective appeal. In response to this challenge, the tech community has developed the field of Explainable AI (XAI), which aims to create tools for interpreting the decisions of opaque models. However, as researchers note, there is a tension between what is considered an «explanation» in computer science and what constitutes a «justification» in law [1]. A technical explanation may point to correlations in the data, but it does not provide the normative reasoning required by law. This article aims to investigate this tension by analyzing whether modern XAI methods are sufficient to meet the constitutional requirements of due process.

The objectives are to critically evaluate popular XAI tools, analyze their limitations in the legal field, and develop a proposal for a new, legally-oriented standard of transparency.

Analysis of Recent Research and Publications. The problem of algorithmic transparency in justice is the subject of active interdisciplinary debate. A key contribution to the critique of post-hoc explainability has been made by Cynthia Rudin, who argues that instead of trying to explain «black boxes,» we should create inherently interpretable models from the outset. She emphasizes that post-hoc explanations are often not faithful to the model's true logic and can be misleading, which is unacceptable in high-stakes fields like medicine or justice [2].

The theoretical understanding of the problem is largely shaped by the works of Frank Pasquale and Mireille Hildebrandt. In his monograph «The Black Box Society,» Pasquale analyzes how corporate and state secrecy regarding algorithms undermines accountability and democratic control, creating new forms of power without responsibility [6], which is a manifestation of the broader phenomenon of «algorithmic regulation» [7]. Hildebrandt, in turn, explores the concept of «Law as Computation,» pointing to the fundamental incompatibility between the statistical logic of modern AI and the normative-argumentative nature of the rule of law. She stresses that law is not just about prediction but also about justification based on legal norms, which data-driven models cannot provide [8].

Research also focuses on the empirical perception of fairness. People tend to view algorithmic decisions as less fair than similar human decisions, even when the outcomes are identical, indicating a deep distrust of automated systems in justice.

Review works, such as «Explainable AI and Law: An Evidential Survey,» systematize existing approaches and challenges, classifying XAI methods and their applicability in the legal domain. The authors of this review emphasize that most existing methods do not account for the specific requirements of legal reasoning, such as the need for causality rather than mere correlation [1].

Despite the significant volume of research, a key part of the problem remains unresolved: the lack of a coherent standard and a practical framework that would bridge the gap between technological capabilities and legal requirements.

There is a disconnect between how AI developers understand «explanation» and what lawyers understand by «justification»[10]. This article is dedicated to this unresolved issue the search for ways to create legally meaningful transparency that would satisfy the requirements of due process.

Materials and Methods. This study is theoretical-legal and interdisciplinary, which determined the choice of its methodological basis. The primary materials for analysis were: 1) legal acts establishing the principles of due process and the right to a fair trial (the Constitution of Ukraine, the European Convention on Human Rights) [4]; 2) scientific publications from legal, computer, and ethical sciences, indexed in international scientometric databases (Scopus, Web of Science), as well as posted in open academic archives; 3) technical and reference literature describing the principles of operation and limitations of Explainable AI (XAI) methods.

In the first stage, an analysis of the doctrine of due process was conducted to identify its key components relevant to algorithmic decision-making: the right to be heard, the right to a reasoned decision, and the right to an effective appeal.

In the second stage, using formal-logical and system-structural methods, the most common XAI techniques were analyzed, particularly LIMB (Local Interpretable Model-agnostic Explanations), SHAP (SHapley Additive exPlanations), and counterfactual explanations. The analysis aimed to identify their fundamental limitations when applied in a legal context, such as problems of fidelity, stability, and the multiplicity of explanations.

In the third stage, using comparative-legal and dialectical methods, the requirements of the legal system were contrasted with the capabilities of technological solutions. This allowed for the identification of the fundamental conflict between the law's need for normative justification and XAI's ability to provide only technical, correlational explanations.

The synthesis of the obtained data formed the basis for formulating the author's hypothesis and proposal for the development of a new standard of «Justifiable AI,» which would shift the focus from post-hoc explanations to the design of inherently transparent and legally auditable systems.

Results and Discussion. The central result of the research is the establishment of the fact that existing XAI methods are fundamentally inadequate to meet the requirements of due process due to an ontological gap between the concepts of «explanation» and «justification.»

1. The Legal Requirement: Justification, not Explanation. Due process of law requires that a decision affecting an individual's rights be motivated. Legal motivation is not just a description of how a result was reached but a normative act that connects established facts with specific legal norms. For example, a court decision is justified not by the «judge's feeling of certainty of guilt,» but by the fact that «on the basis of evidence A, B, C, recognized as proper and admissible, the court has established facts X, Y, Z, which correspond to the disposition of an article of the Criminal Code of Ukraine, which formed the basis for the verdict.» This justification is public, stable, and can be appealed point by point: one can challenge the evidence, the established facts, or the correctness of the application of the norm.

2. The Technical Proposal: LIME, SHAP Explanations and their Shortcomings. XAI methods like LIME and SHAP do not provide such justification. They operate as post-hoc tools that attempt to approximate the behavior of a «black box» around a specific decision, LIME, for example, creates a simple, locally interpretable model (e.g., a linear regression) that mimics the behavior of the complex model for only one specific case. The explanation might sound like this: «In this case, the decision for a high risk of recidivism was most influenced by the factors 'number of prior arrests' and 'age at first offense'.»

The problem is that this explanation is only an approximation. As Cynthia Rudin proves, it may not be faithful to the true logic of the model [2]. Furthermore, it is unstable: a minor change in the input data can drastically change the explanation without changing the result itself. Most dangerous is the «Rashomon effect», described in reference literature: for the same complex model, one can find many different but equally accurate approximating simple models [9]. This means that one can generate several different explanations for the same decision, which makes the appeal process meaningless. Which of the explanations should be trusted?

Counterfactual explanations («the decision would have been different if your income were 10% higher») also have flaws [3]. They may point to plausible but not necessarily legally relevant or causally justified changes.

3. The Theoretical Gap and the Proposal for a New Standard. This gap between the legal requirement and the technical proposal is aptly described by Mireille Hildebrandt, who speaks of a shift from «rule-based knowledge» to «data-based experience» [8]. The legal system is based on the former, while modern AI is based on the latter. Trying to «explain» the second with the first is a palliative.

Therefore, instead of trying to impose legal logic on a fundamentally a-normative system, it is proposed to change the design approach itself. It is necessary to move from Explainable AI (XAI) to Justifiable AI (JAI). This standard should be based on the principle of «transparency by design» and require that legal AI systems be inherently interpretable.

Practically, this can be implemented through hybrid models. For example, a system could consist of two parts:

- A rule-based component: This part contains formalized legal norms, standards of proof, and procedural rules. It is completely transparent and auditable.
- A data driven component: This part uses machine learning to identify patterns in evidence, but not to make the final verdict, but to form «fact candidates.»

The decision-making process in such a JAI system would look like this: the machine learning model analyzes the data and passes the detected facts (e.g., «the object in the video is 95% likely to be a weapon») to the rule-based component. This component then applies legal norms to these facts and generates a final decision along with a step-by-step, logical, and legally justified trace of its reasoning. Such a justification can be verified and appealed according to the same standards as a human lawyer's decision.

Conclusions. The «black box» problem in legal AI is not just a technical but a fundamental legal challenge that threatens the principles of due process, particularly the right to a reasoned decision and its effective appeal. Existing methods of Explainable AI (XAI), such as LIME, SHAP, and counterfactual explanations, are insufficient to solve this problem. They provide technical, post-hoc, correlational explanations of a model's behavior, not the normative, stable, and legally meaningful justifications required by law. Their propensity for infidelity, instability, and multiplicity of explanations makes them unsuitable for use in high-stakes legal contexts. To overcome this gap, a paradigm shift is necessary from attempts to «explain» opaque systems to the creation of inherently «justifiable» systems. The author proposes the concept of a new standard Justifiable AI (JAI). This standard requires the design of hybrid systems that integrate transparent, rule-based, logical components with data-driven models. The goal of JAI is to ensure that every decision is accompanied by a complete, auditable, and legally contestable reasoning trace that complies with traditional standards of legal argumentation.

Prospects for further research lie in several directions. First, the development of specific technical architectures for JAI systems and their pilot implementation in less risky legal areas is necessary. Second, legal and technical standards for the certification and audit of such systems for «legal justifiability» should be developed. Third, it is important to conduct empirical research on the trust and interaction of legal professionals (judges, lawyers) with JAI systems to ensure their effective and ethical integration into the practice of justice.

REFERENCES:

1. Richmond, K. M., Muddamsetty, S. M., Gammeltoft-Hansen, T., Olsen, H. P., & Moeslund, T.B. Explainable AI and Law: An Evidential Survey. *Digital Society*. 2024. 3(1). URL: <https://doi.org/10.1007/s44206-023-00081-z>.
2. Rudin, C. Stop explaining black box machine learning models for high stakes decisions and use interpretable models instead. *Nat Mach Intell*. 2019. No 1. pp. 206–215. URL: <https://doi.org/10.1038/s42256-019-0048-x>.
3. Wachter, S., Mittelstadt, B., & Russell, C. Counterfactual explanations without opening the black box: Automated decisions and the GDPR. *Harvard Journal of Law & Technology*. 2018. 31(2). pp. 841–887. URL: <https://jolt.law.harvard.edu/assets/articlePDFs/v31/Counterfactual-Explanations-without-Opening-the-Black-Box-Sandra-Wachter-et-al.pdf>.
4. The Council of Europe. The European Convention on Human Rights. *The Council of Europe Website*. 1953. URL: <https://www.coe.int/en/web/portal>.
5. Završnik, A. Criminal justice, artificial intelligence systems, and human rights. *ERA Forum*. 2020. No 20. pp. 567–583. URL: <https://doi.org/10.1007/s12027-020-00602-0>.

6. Pasquale, F. *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Cambridge: *Harvard University Press*. 2015. 260P. URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt13x0hch>.
7. Yeung, K. Algorithmic regulation: A critical interrogation. *King's College London Law School Research Paper*. 2017. No. 2017-27. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2972505.
8. Hildebrandt, M. Law as computation in the era of artificial legal intelligence: Speaking law to the power of statistics. *University of Toronto Law Journal*. 2018. Vol. 68. No 1. URL: <https://doi.org/10.3138/utlj.2017-0044>.
9. Molnar, C. *Interpretable Machine Learning: A Guide for Making Black Box Models Explainable*. 2022. URL: <https://christophm.github.io/interpretable-ml-book/>.
10. Selbst, A. & Barocas, S. The Intuitive Appeal of Explainable Machines. *Fordham Law Review*. 2018. 87/1085. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3126971>.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.64>

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ЕКСТРЕНОЇ ДОПОМОГИ НАСЕЛЕННЮ

Ширган В.В.,
*аспірант Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана*
ORCID: 0009-0007-0704-8284
e-mail: platon.shahov@gmail.com

Ширган В.В. Міжнародний досвід адміністративно-правового регулювання системи екстреної допомоги населенню.

У статті здійснено ґрунтовний аналіз міжнародного досвіду впровадження та функціонування системи екстреної допомоги за єдиним телефонним номером 112, що вважається універсальним стандартом оперативного реагування на надзвичайні ситуації в державах Європейського Союзу. З урахуванням того, що створення національної Системи 112 в Україні відбувається за зразком європейської моделі, доцільним є вивчення кращих іноземних практик, які вже пройшли етапи розробки, нормативного закріплення та впровадження в реальне функціонування. Такий підхід дозволяє глибше осмислити організаційні особливості, уникнути системних помилок, а також адаптувати українську модель до перевірених міжнародних стандартів.

Дослідження фокусується на виявленні ключових параметрів функціонування служби 112 у різних країнах ЄС, зокрема механізмів міжвідомчої координації, технічної інтеграції комунікаційних систем, диспетчеризації викликів, стандартизації процедур реагування та інформаційного супроводу для населення. Значну увагу приділено нормативно-правовій основі функціонування Системи 112: у статті окреслено рамкові європейські документи, зокрема Директиву 2002/22/ЄС про універсальні послуги та права користувачів; Делегований Регламент Комісії (EU) 2019/320, як один із найважливіших документів, який деталізує вимоги до сучасних Систем 112, а також положення, пов'язані з функціонуванням Служби підтримки 112 у межах органів Європейської Комісії.

Крім єдиної нормативної основи, проаналізовано національні законодавчі акти окремих держав-членів ЄС, які регламентують організацію Системи 112 у внутрішньодержавному просторі. Зокрема, наведено приклади з Австрії, Бельгії, Великої Британії, Данії, Італії, Іспанії, Німеччини, Франції, Норвегії тощо, де чітко встановлено компетенції відповідальних органів, розмежовано повноваження між службами (медична, пожежно-рятувальна, поліція, технічна допомога), а також сформовано міжвідомчі центри обробки екстрених викликів. Акцент зроблено на тому, що в більшості країн Європейського Союзу Система 112 не лише інтегрує всі служби у спільний комунікаційний ланцюг, а й виконує функцію кризового управління на рівні регіональних і центральних органів виконавчої влади.

Окремо окреслено виклики, з якими стикалися держави ЄС при впровадженні Системи 112, зокрема технічна неготовність, фрагментованість диспетчерських служб, відсутність єдиного протоколу реагування та слабка поінформованість населення. Зроблено висновок, що врахування таких недоліків на етапі імплементації Системи 112 в Україні є запорукою формування дієвої, ефективної та стійкої структури екстреної допомоги.

Таким чином, міжнародний досвід не лише виступає орієнтиром у розбудові української моделі, а й формує підґрунтя для уніфікації національного правового поля з європейськими нормами у сфері цивільного захисту, безпеки та кризового реагування.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, правове забезпечення, Система 112, екстрена допомога населенню, система екстреної допомоги, міжнародний досвід.

Shyrhan V.V. International experience in administrative and legal regulation of the emergency assistance system for the population.

The article provides a thorough analysis of the international experience in implementing and operating the emergency assistance system based on the single European emergency number 112, which is considered a universal standard for rapid response to emergencies in European Union member states. Given that the creation of the national System 112 in Ukraine follows the European model, it is advisable to study the best foreign practices that have already passed through stages of development, legal consolidation, and practical implementation. This approach allows for a deeper understanding of organizational specifics, helps avoid systemic errors, and facilitates the adaptation of the Ukrainian model to well-established international standards.

The study focuses on identifying the key operational parameters of the 112 service in various EU countries, particularly mechanisms for interagency coordination, technical integration of communication systems, call dispatching, standardization of response procedures, and public information support. Considerable attention is devoted to the legal framework underpinning the System 112, including the European Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights, Commission Delegated Regulation (EU) 2019/320, as one of the most important documents, which details the requirements for modern Systems 112, and provisions concerning the operation of the 112 Support Service under the European Commission.

In addition to the overarching legal basis, the article analyzes national legislative acts of specific EU member states regulating the System 112 within their internal jurisdictions. Examples from Austria, Belgium, Great Britain, Denmark, Italy, Spain, Germany, France, Norway and others illustrate clearly defined competencies of responsible authorities, the delineation of powers among services (medical, fire and rescue, police, technical assistance), and the establishment of interagency emergency call processing centers. It is emphasized that in most EU countries, the System 112 not only integrates all emergency services into a common communication chain but also performs crisis management functions at the regional and national executive levels.

The article also outlines the challenges faced by EU states in implementing the System 112, including technical unpreparedness, fragmentation of dispatch services, lack of unified response protocols, and low public awareness. It concludes that addressing these shortcomings during the implementation phase in Ukraine is key to forming a functional, efficient, and resilient emergency response structure.

Thus, international experience serves not only as a guide in the development of Ukraine's model but also provides the foundation for aligning the national legal framework with European standards in the fields of civil protection, public safety, and crisis management.

Key words: administrative and legal regulation, legal support, System 112, emergency assistance to the population, emergency assistance system, international experience.

Постановка проблеми. Ефективне впровадження в Україні єдиного телефонного номера 112 як загальноєвропейського стандарту екстреного реагування вимагає глибокого аналізу досвіду країн Європейського Союзу, які вже створили та успішно реалізували подібні системи. Актуальність теми зумовлена необхідністю уникнення критичних помилок при імplementації української моделі та потребою у створенні узгодженого механізму реагування, який би відповідав як національним потребам, так і міжнародним зобов'язанням України.

Необхідність проведення наукового дослідження полягає в тому, що станом сьогодні відсутня цілісна система правового, організаційного та технічного забезпечення функціонування служби 112 в Україні, а також фрагментарне засвоєння та використання міжнародного досвіду. Недостатня уніфікація стандартів, не чітка визначеність повноважень між службами та тимчасово слабка міжвідомча взаємодія залишаються серйозними бар'єрами на шляху до створення повноцінної системи оперативного реагування на екстрені ситуації. Саме тому наукове дослідження міжнародного досвіду запровадження та функціонування Системи 112 є необхідною передумовою для розробки дієвої, адаптованої та стійкої моделі та її впровадження в Україні.

Метою статті є дослідження міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112, правової регламентації функціонування Системи 112 в країнах Європи, дослідження кращих міжнародних практик реагування на екстрені ситуації та викликів, які виникали під час впровадження Системи 112.

Стан опрацювання проблематики. Окремі аспекти створення та функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 розглядали Воронятніков О., Дзюбаненко Р., Додонов О., Жидовленко Ю., Зачко О., Кобилкін Д., Коваль О., Маюров М., Рак Ю., Цепков П.. Зарубіжний досвід підготовки операторів системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 досліджував Фурса В.

Виклад основного матеріалу. Єдиний європейський номер екстреної допомоги 112 був офіційно стандартизований 1991 року і забезпечує безкоштовний доступ до екстрених служб у всіх країнах Європейського Союзу. Інфраструктура 112 стала центральним елементом системи суспільної безпеки, особливо у часи кризи чи конфліктів. Сьогодні, з поширенням мобільного зв'язку й цифрових технологій, виклики вимагають більшої гнучкості, а голосовий дзвінок вже не єдиним каналом для екстреної комунікації.

Після повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України наша країна продовжила впроваджувати та розвивати систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 (Система 112). Під час цього процесу нам потрібно орієнтуватися на найсучасніші європейські стандарти, моделі, які вже успішно пройшли етапи інтеграції. Досвід таких країн, як Бельгія, Данія, Фінляндія, Швеція, Португалія та інших, показує, що успіх залежить від сильної політичної волі та єдиної нормативно-правової бази.

Одним з ключових елементів ефективного функціонування Системи 112 є нормативно-правова регламентація, яка охоплює використання сучасних нормативних документів як загальноєвропейських так і національних, серед яких:

1. Директива 2002/22/ЄС (Директива про універсальні послуги) з подальшими змінами. Ця директива стала основою для впровадження Системи 112. Вона зобов'язала країни-члени ЄС забезпечити доступ до 112 (всі користувачі фіксованого та мобільного зв'язку повинні мати можливість безкоштовно та без будь-яких перешкод, навіть без SIM-карти або з заблокованим телефоном, здійснювати дзвінки на номер 112) та надавати інформацію про місцезнаходження абонента: У статті 26 Директива прямо вимагала від операторів зв'язку надавати центрам екстреної допомоги (Public Safety Answering Points – PSAP) інформацію про місцезнаходження абонента для всіх викликів на номер 112. Це було революційною зміною. [1].

2. Делегований Регламент Комісії (ЄУ) 2019/320. Це один із найважливіших документів, який деталізує вимоги до сучасних Систем 112. Він доповнює Європейський кодекс електронних комунікацій (ЄЕСС). Цей Регламент встановлює технічні критерії та зобов'язує виробників смартфонів та іншого обладнання підтримувати певні технології, які забезпечують точне визначення місцезнаходження. Крім цього Регламент вимагає використання технологій таких як Advanced Mobile Location (AML), а також WLAN Positioning та супутникові системи (GNSS, зокрема Galileo). Дані технології дозволяють передавати місцезнаходження абонента з високою точністю, що значно підвищує ефективність реагування. [2].

3. Директива 2018/1972 (Європейський кодекс електронних комунікацій), яка замінила попередні директиви (включаючи Директиву 2002/22/ЄС) модернізувавши законодавство ЄС у сфері електронних комунікацій. У контексті Системи 112 Директива:

– розширює перелік закріплених визначень: замість «Emergency Calls» (екстрені дзвінки) вводиться ширше поняття «Emergency Communications» (екстрені комунікації), що охоплює не лише голосові дзвінки, а й текстові повідомлення, відео, а також спеціальні системи для людей з інвалідністю.

– ЄЕСС посилює вимоги до місцезнаходження абонентів вимагаючи, щоб Handset-Derived Location (дані з самого пристрою, наприклад, GPS) були доступні екстреним службам нарівні з Network-Based Location (дані на основі вишки оператора).

– уводиться обов'язковість eCall для нових автомобілів, яка автоматично викликає службу 112 у разі серйозної аварії та передає точні дані про місцезнаходження автомобіля [3].

4. Національне законодавство країн-членів ЄС: У кожній державі регулювання роботи Системи 112 здійснюється через національні нормативні акти, що імплементують загальноєвропейські стандарти та рекомендації:

– Австрія, основний нормативний документ «Telekommunikationsgesetz» – федеральний закон про телекомунікації, який містить положення щодо доступності екстрених номерів, включаючи 112 [4];

– Бельгія, основний нормативний документ «Loi créant les centres d'appels d'urgence 112 et l'Agence 112» (закон про створення центрів екстреної допомоги 112 та агентства 112) – закладає правову основу для функціонування єдиного екстреного номера 112 [5];

– Данія, основний нормативний документ «Lov om nødbberedskab» – закон про надзвичайну готовність, регламентує діяльність служби 112 [6];

– Франція, основний нормативний документ «Code des postes et des communications électroniques» – кодекс, який встановлює загальні правила для всіх операторів зв'язку у Франції та зобов'язує їх забезпечувати безкоштовний і безперешкодний доступ до єдиного європейського номера екстрених служб 112) [7];

– Іспанія, основний нормативний документ Real Decreto 903/1997 – Королівський указ, що регламентує організацію служб екстреного реагування та використання номера 112 у всій країні [8];

– Італія, основний нормативний документ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – Президентський указ, що визначає організацію інтегрованих екстрених служб, зокрема використання номера 112 [9]. Положення про Систему 112 містяться також у Codice delle comunicazioni elettroniche, який регламентує телекомунікації та забезпечення доступу до екстрених послуг [10].

У країнах Європи, які не ввійшли до зазначеного переліку (Греція, Естонія, Кіпр, Литва, Нідерланди, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Угорщина, Чехія, Фінляндія, Швеція, тощо) в переважній більшості норми адміністративно-правового регулювання діяльності Системи 112 передбачені в національних законах про телекомунікації. Вказані нормативно-правові акти демонструють, що кожна держава ЄС має власну нормативну базу, яка імплементує загальноєвропейські стандарти щодо доступності та роботи Системи 112.

Успішна інтеграція України до Єдиної Європейської системи екстреної допомоги вимагає не лише гармонізації законодавства, але й розуміння практичних аспектів її функціонування. Наступним кроком розглянемо ключові параметри, що забезпечують її ефективність: від міжвідомчої координації, яка дозволяє злагоджену роботу всіх служб, до технічних стандартів, які лежать в основі передачі даних.

Якщо говорити про міжвідомчу координацію, то у багатьох країнах виклики телефонного номеру 112 спочатку обробляє оператор-логіст (PSAP), а потім переадресовується відповідній службі (поліції, швидкій допомозі, пожежним), часто кількома мовами (наприклад англійська, французька, німецька). Успішними моделями міжвідомчості можна навести в таких країнах як:

Фінляндія, яка має глибоку інтеграцію на рівні центру. У Фінляндії всі екстрені виклики на 112 потрапляють до єдиних центрів екстреної допомоги (Emergency Response Centres). Особливістю фінської моделі є те, що диспетчери, які приймають виклик, не просто переадресовують його. Вони мають можливість одночасно передавати інформацію кільком службам (поліції, пожежникам, швидкій допомозі) і координувати їхні дії в режимі реального часу, використовуючи спільні інформаційні системи. Це мінімізує затримки та забезпечує миттєве спільне реагування [11].

Німеччина, де розподілена модель із регіональною специфікою. У Німеччині немає єдиного національного центру 112. Виклики розподіляються між регіональними центрами, які часто керуються поліцією або пожежною службою. Міжвідомча координація відбувається на регіональному рівні, де диспетчери, що належать до однієї служби, мають прямий зв'язок з іншими. Наприклад, поліцейський центр може одразу зв'язатися з пожежним диспетчером у своєму місті, що дозволяє швидко розподілити ресурси. Особливістю цієї моделі – висока адаптованість до місцевих потреб, але менша централізація порівняно з Фінляндією [12].

Велика Британія, використовує спільні комунікаційні платформи. У Великій Британії виклики на 112 приймають центри, які потім направляють їх до відповідних служб. Ключовою особливістю координації є використання спільних комунікаційних платформ, таких як Airwave service, що дозволяє всім екстреним службам (поліції, пожежникам, медикам) спілкуватися через єдину зашифровану радіомережу. Це забезпечує надійний зв'язок і координацію в критичних ситуаціях. Зазначена мережа є прикладом того, як технічна інтеграція сприяє міжвідомчій координації [13].

Франція, застосовує поліцентричний підхід. Французька модель є досить децентралізованою, виклики на 112 можуть потрапляти до різних центрів, що належать окремим службам (поліції, жандармерії, пожежникам або медичній допомозі). Міжвідомча координація здійснюється шляхом прямих комунікаційних ліній та угод між цими центрами. Завдяки цьому диспетчер однієї служби може швидко зв'язатися з колегою з іншої, щоб передати інформацію або запросити допомогу. Перевагою є спеціалізована обробка виклику з перших секунд, але може виникнути потреба у додаткових зусиллях для координації, якщо випадок вимагає залучення кількох служб [14].

Норвегія, з єдиною TETRA-мережею з централізованим управлінням. У контексті Норвегії, мережа Nødnett об'єднала комунікації поліції, пожежних, медичних та інших рятувальних служб,

що дозволило перейти від розрізнених і несумісних аналогових систем до єдиної цифрової платформи, що значно покращило міжвідомчу координацію та швидкість реагування на надзвичайні ситуації [15].

TETRA-мережі використовуються або існують у багатьох країнах світу і в різних сферах, де критично важливі надійні, безпечні та ефективні комунікації. TETRA (скорочено від TErrestrial TRunked RAdio) – це відкритий стандарт цифрового транкінгового радіозв'язку, спеціально розроблений для потреб професійних користувачів, зокрема екстрених служб. Багато країн Європи та світу використовують TETRA для комунікацій поліції, пожежних, медичних та інших рятувальних служб. Основними особливостями TETRA-мережі є надійність та безпека (стандарт TETRA розроблено для критично важливих комунікацій, де перебої зв'язку неприпустимі. Мережа забезпечує високий рівень безпеки завдяки шифруванню голосового трафіку та даних); групові виклики (на відміну від звичайного мобільного зв'язку, TETRA дозволяє здійснювати групові дзвінки одним натисканням кнопки, що критично важливо для координації дій); ефективність використання (технології дозволяють розмістити чотири незалежні голосові канали на одній радіочастоті, що робить її дуже ефективною у використанні обмеженого радіочастотного спектра); прямий режим зв'язку (радіостанції TETRA можуть спілкуватися між собою безпосередньо, без використання мережевої інфраструктури, що є надзвичайно важливим у віддалених районах або в разі руйнування базових станцій під час катастроф).

Однак важливо акцентувати увагу на тому, що TETRA є міжнародним стандартом, але його використання не є обов'язковою вимогою. Стандарт TETRA був розроблений та підтримується ETSI (Європейський інститут телекомунікаційних стандартів), і є набором технічних специфікацій, які гарантують сумісність обладнання від різних виробників, високий рівень безпеки та надійність зв'язку. У той же час Жоден міжнародний договір чи директива не зобов'язує країни-члени ЄС або будь-які інші держави світу використовувати саме TETRA для своїх служб громадської/цивільної безпеки. Кожна країна самостійно приймає рішення щодо вибору технології, що найкраще відповідає її потребам, фінансовим можливостям та інфраструктурним особливостям [16].

Аналіз успішних моделей міжвідомчої координації вказує на те, що для досягнення ефективності Система 112 вимагає не лише належного законодавства, але й глибокої організаційної та технічної роботи. Однак, шлях до побудови такої системи ніколи не буває безперешкодним. Досвід європейських країн демонструє, що імплементація Системи 112 супроводжувалася значними проблемами та викликами. Розуміння цих труднощів є критично важливим для України, адже це дозволить уникнути типових помилок і зробити процес інтеграції більш ефективним. Тому, наступним кроком розглянемо ключові проблеми, з якими зіткнулися країни ЄС під час впровадження Системи 112, що є безцінним досвідом для України.

Незважаючи на законодавчу базу, яка зобов'язує країни забезпечувати доступ до номера 112, практична реалізація виявилася складною. Основні проблеми та виклики можна розділити на кілька категорій:

1. Організаційні та адміністративні виклики:

– До впровадження Системи 112 у багатьох країнах вже існували власні, добре налагоджені національні номери екстрених служб (наприклад, 999 у Великій Британії; 15, 17, 18 у Франції). Це призвело до того, що 112 не замінив ці номери, а став працювати паралельно, що створювало плутанину;

– Різні моделі міжвідомчої координації, від централізованих до розподілених. Узгодження цих підходів та забезпечення безперешкодної взаємодії між поліцією, медиками та пожежними залишається викликом, особливо під час транскордонних інцидентів.

– Створення та модернізація центрів екстреного виклику (PSAP) вимагає значних фінансових вливань, що є проблемою для багатьох країн.

2. Технологічні виклики:

– Визначення місцезнаходження абонента (Caller Location) – це одна з найголовніших проблем. Незважаючи на існування технологій, як-от Advanced Mobile Location (AML), їхнє впровадження не є універсальним. Точність визначення місця виклику може бути недостатньою, особливо в середині будівель, що уповільнює реагування. У деяких країнах, наприклад у Польщі, виклики до 112 все ще обробляються без використання технології AML.

– Багато центрів 112 досі покладаються на застарілі аналогові та голосові рішення, тоді як розвиток технологій вимагає переходу на цифрові IP-мережі (NG-112). Такий перехід є складним і дорогим.

– Через застарілі мережі та різні технологічні стандарти, існують проблеми із сумісністю між країнами. Наприклад, виклики з автомобілів, обладнаних системою eCall, можуть не працювати належним чином, якщо вони базуються на старих технологіях 2G/3G, які поступово виводяться з експлуатації.

3. Виклики для користувачів та персоналу:

– Збільшення кількості автоматичних дзвінків від смартфонів або системи eCall в разі незначних інцидентів призводить до зростання кількості помилкових викликів. У деяких країнах частка таких дзвінків перевищує 90%, що створює надмірне навантаження на диспетчерів.

– Хоча 112 є європейським номером, не всі оператори в PSAP володіють іноземними мовами. Це створює значні труднощі для туристів і мігрантів, які подорожують країнами ЄС.

– Забезпечення еквівалентного доступу до екстрених служб для людей з порушеннями слуху, мови або зору залишається викликом. Необхідне впровадження обміну повідомленнями в режимі реального часу (Real Time Text) та інших допоміжних технологій [17].

Висновки. За результатами проведеного дослідження можна зробити наступні узагальнення:

1. Для України гармонізація національного законодавства із європейським є важливим кроком до інтеграції у Єдину Європейську систему екстреної допомоги населенню, що дозволить забезпечити безперебійний зв'язок між країнами та сприяє швидкому обміну інформацією у разі надзвичайних ситуацій.

2. Різні країни ЄС використовують відмінні моделі міжвідомчої координації в межах Системи 112, що є свідченням адаптації до національних особливостей, адміністративного устрою та технологічного рівня. Незважаючи на відмінності у підходах (від централізованої моделі у Фінляндії до децентралізованої у Франції та Німеччині), спільним для всіх успішних систем є використання сучасних технологій та налагодження ефективної взаємодії між усіма службами реагування. Ці моделі демонструють, що для ефективності Системи 112 ключовим є не уніфікований адміністративний підхід, а досягнення безшовної координації між PSAP та екстреними службами, що забезпечується як організаційними, так і технологічними рішеннями.

3. Повноцінна імплементація Системи 112, у тому числі в країнах ЄС, виходить за межі лише законодавчого регулювання. Це є складним процесом, який супроводжується значними організаційними, технологічними та адміністративними викликами. Досвід ЄС показує, що для успішної інтеграції Україні необхідно не тільки гармонізувати законодавство, але й активно працювати над подоланням багатьох практичних викликів, щоб уникнути типових помилок і забезпечити справді ефективну систему екстреної допомоги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Директива 2002/22/ЄС (Директива про універсальні послуги). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02002L0022-20091219>.
2. Делегований Регламент Комісії (ЄУ) 2019/320. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R0320>.
3. Директива 2018/1972 (Європейський кодекс електронних комунікацій). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018L1972>.
4. Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Telekommunikationsgesetz 2021. Fassung vom 15.08.2025. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011678>.
5. Loi du 29 avril 2011 créant les centres d'appels d'urgence 112 et 112 et l'Agence 112. URL: https://etaamb.openjustice.be/fr/loi-du-29-avril-2011_n2011000308.html.
6. «Lov om nødberedskab». URL: <https://www.retsinformation.dk/>
7. Code des postes et des communications électroniques. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr>.
8. Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, por el que se regula el acceso, mediante redes de telecomunicaciones, al servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-14058>.
9. Codice delle comunicazioni elettroniche. URL: <https://www.normattiva.it/eli/id/2003/09/15/003G0280/CONSOLIDATED/20200914>.
10. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 novembre 2012. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/02/04/13G00032/sg>.

11. Офіційний сайт Агентства екстреного реагування (Emergency Response Centre Agency). URL: <https://www.hatakeskus.fi/en>.
12. Сайт Федерального міністерства внутрішніх справ Німеччини. URL: <https://www.bmi.bundes.de/DE/themen/katastrophenschutz-krisenmanagement/notfall/notfall-node.html>.
13. Офіційний сайт уряду Великої Британії. URL: <https://www.gov.uk/call-999-112>.
14. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ Франції. URL: <https://www.interieur.gouv.fr/actualites/communiqués-de-presse/le-112-numero-durgence-europeen>.
15. Офіційний сайт Директорату з питань безпеки та готовності до надзвичайних ситуацій (DSB) Норвегії. URL: <https://www.dsb.no/nodnett>.
16. Офіційний сайт ETSI (Європейський інститут телекомунікаційних стандартів). URL: <https://www.etsi.org/technologies/tetra>.
17. Звіт Європейської Комісії за 2024 рік про впровадження єдиного європейського номера екстреної допомоги 112. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2024-report-implementation-eu-emergency-number-112>.

УДК 342.922:338.436

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.65>

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ

Шорський П.О.,
*кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0008-5953-9795*

Шорський П.О. Особливості адміністративного провадження у справах про порушення законодавства у сфері агропромислового комплексу.

У статті розглядаються теоретико-правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері агропромислового комплексу як особливого різновиду адміністративного процесу, що врегульований нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших нормативно-правових актів, таких як Земельний кодекс, Закони України “Про насіння і садивний матеріал”, “Про карантин рослин”, “Про ветеринарну медицину” тощо. Досліджено особливості такого провадження з огляду на його сутність, завдання, принципи та нормативне підґрунтя.

Визначено, що адміністративне провадження є врегульованою нормами права діяльністю уповноважених органів і посадових осіб, спрямованою на своєчасне, повне та об’єктивне з’ясування обставин кожної справи, ухвалення законного рішення й забезпечення його виконання. Окреслено ключові принципи провадження, серед яких верховенство права, законність, рівність усіх перед законом, забезпечення права на захист, гласність та публічність та інші. Визначено завдання провадження згідно зі ст. 245 Кодексу України про адміністративні правопорушення: своєчасне, повне й об’єктивне з’ясування обставин справи, ухвалення рішень відповідно до закону, забезпечення їх виконання, виявлення причин правопорушень і запобігання їм, виховання громадян у дусі законності.

Розглянуто загальну структуру стадій адміністративного провадження від моменту порушення справи до моменту виконання винесеного рішення, із урахуванням процесуальних строків та особливостей розгляду окремих категорій правопорушень. Окреслено коло суб’єктів, уповноважених на розгляд справ про адміністративні правопорушення у сфері агропромислового комплексу України.

Підкреслено, що ефективність адміністративного провадження залежить від належного дотримання вимог законодавства, професійної компетентності уповноважених осіб та своєчасності прийняття рішень.

Зроблено висновок про необхідність удосконалення правозастосовної практики та гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами для забезпечення балансу між захистом прав особи й публічними інтересами.

Ключові слова: адміністративне провадження, адміністративне правопорушення, агропромисловий комплекс, КУпАП, принципи провадження, стадії провадження.

Shorskyi P.O. Features of administrative proceedings in cases of violations of legislation in the field of agro-industrial complex.

The article examines the theoretical and legal foundations of proceedings in cases of administrative offenses in the agro-industrial complex as a special type of administrative process regulated by the provisions of the Code of Ukraine on Administrative Offenses and other regulatory and legal acts, such as the Land Code, the Laws of Ukraine “On Seeds and Planting Material,” “On Plant Quarantine,” “On

Veterinary Medicine,” etc. The peculiarities of such proceedings are studied in view of their essence, objectives, principles, and regulatory framework.

It is determined that administrative proceedings are activities regulated by legal norms carried out by authorized bodies and officials, aimed at timely, complete, and objective clarification of the circumstances of each case, adoption of a lawful decision, and ensuring its execution. The key principles of the proceedings are outlined, including the rule of law, legality, equality of all before the law, ensuring the right to defense, openness and publicity, and others. The objectives of the proceedings are defined in accordance with Article 245 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses: timely, complete, and objective clarification of the circumstances of the case, adoption of decisions in accordance with the law, ensuring their execution, identification of the causes of offenses and prevention thereof, and fostering citizens in the spirit of lawfulness.

The general structure of the stages of administrative proceedings is considered, from the moment of initiating the case to the moment of executing the adopted decision, taking into account procedural time limits and peculiarities of considering certain categories of offenses. The range of entities authorized to consider cases of administrative offenses in the sphere of the agro-industrial complex of Ukraine is outlined.

It is emphasized that the effectiveness of administrative proceedings depends on proper compliance with legislative requirements, the professional competence of authorized persons, and the timeliness of decision-making.

A conclusion is made on the necessity to improve law enforcement practice and harmonize national legislation with international standards in order to ensure a balance between the protection of individual rights and public interests.

Key words: administrative proceedings, administrative offense, agro-industrial complex, Code of Ukraine on Administrative Offenses, principles of proceedings, stages of proceedings.

Постановка проблеми. Віртуальні активи (Virtual Assets, далі – ВА) стали невід’ємним елементом сучасної цифрової економіки. Їх обіг охоплює токени, криптовалюти, цифрові цінні папери та інші форми цифрового вираження вартості. На відміну від традиційних фінансових інструментів, ВА функціонують у децентралізованих мережах, через що для держави створюється низка геть нових викликів, у тому числі щодо забезпечення кібербезпеки, дотримання міжнародних стандартів протидії відмиванню грошей та фінансуванню тероризму.

Агропромисловий комплекс України (АПК) є базовою галуззю економіки України, яка забезпечує продовольчу безпеку та експортний потенціал країни. Характерною особливістю цього комплексу є поєднання сільського господарства із переробною промисловістю, через що більшість правопорушень вчиняються на межі адміністративного, земельного, екологічного, ветеринарного, господарського та фітосанітарного законодавства. Зважаючи на те, яку суспільно-корисну функцію має сільське господарство, держава зацікавлена в належному дотриманні аграрного законодавства та своєчасному й ефективному реагуванні на порушення, які відбуваються. Адміністративне провадження у справах про порушення законодавства у сфері агропромислового комплексу є важливим інструментом реалізації державної політики в цій сфері, адже воно дозволяє швидко припиняти протиправне діяння, застосовувати заходи адміністративного впливу, здійснювати відшкодування шкоди, а також попереджати повторні правопорушення.

Метою дослідження є аналіз змісту та особливостей адміністративного провадження у справах про порушення законодавства у сфері агропромислового комплексу України, нормативного забезпечення, структури такого провадження, компетенції уповноважених органів, а також окреслення напрямків подальшого вдосконалення.

Стан опрацювання проблематики. Питання особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення було висвітлено в наукових доробках таких вітчизняних вчених як О.В. Фазикош, Б.О. Логвиненко, Ю.П. Битяк, О.С. Юнін, Т.Б. Шаповал, О.В. Ковальова, І.П. Голяченко тощо, однак проблематика характерних особливостей провадження саме у порушеннях у сфері агропромислового комплексу залишається недостатньо розробленою та розкритою. У цьому контексті необхідно відмітити Г.С. Іванову як науковицю, що широко досліджує питання адміністративно-правового регулювання у сфері агропромислового комплексу.

Виклад основного матеріалу. Обговорення особливостей провадження у справах про правопорушення в сфері агропромислового комплексу слід почати із загальної характеристики адміністративного провадження та його місця в системі публічного управління. Провадження у спра-

вах про адміністративні правопорушення визначається як розгляд і вирішення адміністративних справ, що пов'язані зі вчиненням адміністративних проступків, умови та порядок притягнення правопорушників до відповідальності чи застосування до них інших заходів адміністративного примусу компетентними органами на основі закону [1]. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, провадження в адміністративних справах здійснюється відповідно до закону, чинного на час вчинення окремої процесуальної дії, розгляду та вирішення справи [2].

Адміністративні стягнення, у тому числі за порушення у сфері агропромислового комплексу, зачіпають суттєві особисті та майнові інтереси суб'єктів, тому провадження повинні бути максимально формалізованими та ґрунтуватися на чітких процесуальних нормах, які закріплюються в законодавчих актах та гарантують дотримання конституційних прав усіх учасників процесу, зокрема права на свободу та особисту недоторканність, права на честь і гідність, безпеку тощо. Основним джерелом для таких норм виступає Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [3], яким визначаються завдання, принципи провадження, перелік органів та посадових осіб, що мають право складати протоколи та розглядати справи, прав та обов'язки учасників, строки розгляду, порядок ухвалення та виконання постанов тощо.

Необхідно зазначити, що в агропромисловому комплексі застосовуються як загальні норми вищезгаданого Кодексу, так і спеціальні закони, якими передбачається адміністративна відповідальність за окремі правопорушення. Зокрема до таких законів входять наступні:

Земельний кодекс України [4], яким встановлюється, що особи несуть відповідальність за такі порушення як самовільне зайняття земельних ділянок, псування сільськогосподарських угідь та інших земель, забруднення хімічними та радіоактивними речовинами чи стічними водами, приховування від обліку та реєстрації та перекручення даних про стан земель тощо, що корелюється з відповідними статтями КУпАП, зокрема статтею 52 (псування та забруднення сільськогосподарських та інших земель), статтею 53 (порушення правил використання земель), статтею 53¹ (самовільне зайняття земельної ділянки), статтею 53² (перекручення або приховування даних державного земельного кадастру) і т.д. [3].

Закони України “Про насіння і садивний матеріал” [5], “Про карантин рослин” [6], “Про племінну справу у тваринництві” [7] та “Про ветеринарну медицину” [8] які регламентують порядок ведення насінництва, розсадництва, племінної справи, боротьби з карантинними шкідниками. Порушення встановлених цими законами правил також призводить до адміністративної відповідальності, зокрема за статтями 104¹ (порушення порядку та умов ведення насінництва та розсадництва), 105 (порушення вимог щодо виконання фітосанітарних заходів), 107 (порушення законодавства про ветеринарну медицину та благополуччя тварин) та 107¹ (порушення законодавства про племінну справу у тваринництві) КУпАП [3].

Закон України “Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин”, яким визначаються повноваження Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів щодо здійснення контролю, проведення перевірок, складення протоколів та накладення штрафів на операторів харчового ринку.

Інші нормативно-правові акти, такі як Закони “Про охорону атмосферного повітря”, “Про охорону земель”, “Про охорону навколишнього природного середовища”, що передбачають адміністративну відповідальність за порушення природоохоронного законодавства, зокрема за псування земель, забруднення ґрунтів, самовільне відхилення від проектів землеустрою тощо, що корелюється зі статтями 53³ (зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок з порушенням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту) та 55 (порушення правил землеустрою) КУпАП [3].

Таким чином, нормативна база адміністративного провадження у сфері АПК поєднує загальні норми КУпАП та галузеві закони, які уточнюють склад правопорушень та особливості провадження в окремій сфері.

До адміністративних правопорушень у сфері агропромислового комплексу відносяться протиправні, винні діяння (дії або бездіяльність), які порушують адміністративне, аграрне, земельне, ветеринарне та природоохоронне законодавства та не містять ознак кримінального правопорушення. До цієї групи входять насамперед правопорушення у сфері сільського господарства, а також правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів. Зокрема, йдеться про наступні склади [3]:

Потрава посівів, зіпсуття або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, що знаходиться у полі, пошкодження насаджень колективних сільськогосподарських підприємств, інших державних і громадських чи фермерських господарств худобою чи птицею (стаття 104 КУпАП);

Порушення вимог щодо виконання фітосанітарних заходів (стаття 105 КУпАП);

Порушення вимог законодавства щодо забезпечення благополуччя тварин (стаття 107 КУпАП);

Псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами (стаття 52 КУпАП);

Використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень (стаття 53 КУпАП);

Самовільне зайняття земельної ділянки (стаття 53¹ КУпАП);

Відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою (стаття 55 КУпАП) та інші.

Перелічені правопорушення, а також інші порушення в цій сфері мають безпосередній вплив на екологічний стан, продуктивність сільськогосподарських угідь та якість харчових продуктів. Правильна кваліфікація адміністративних правопорушень у агропромисловому комплексі вимагає належного з'ясування їх складу за сукупністю об'єктивних та суб'єктивних характеристик, які охоплюють об'єкт (ті суспільні відносини, на які посягає протиправне діяння), об'єктивну сторону (зовнішня сторона правопорушення, власне діяння у виді дії або бездіяльності, шкідливі наслідки та зв'язок між ними), суб'єкт (особа, яка вчиняє протиправне діяння) та суб'єктивну сторону (психічне ставлення особи до вчиненого діяння) [9, с. 22-26]. З'ясування всіх елементів складу дозволяє правозастосовним органам забезпечити дотримання принципів верховенства права та законності, встановити істинний зміст діяння та відмежувати правопорушників від осіб, які є невинними.

Кажучи про органи, які власне уповноважені здійснювати розгляд справ про адміністративні правопорушення, слід насамперед звернутися до статті 213 КУпАП [3], відповідно до якої такі справи розглядаються наступними суб'єктами:

Адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад (статті 104 та 104¹);

Виконавчими комітетами (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад та їх посадовими особами, уповноваженими на те КУпАП (статті 52, 53, 53¹, 54, 56, 104);

Районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених КУпАП, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами, Верховним Судом (статті 106¹, 107¹, 188²⁷);

Органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КУпАП.

Справи про окремі правопорушення, зокрема ті, що передбачені статтями 105, 106, 107 та 107² КУпАП, розглядаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері карантину рослин, тобто Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Розподіл компетенцій між органами покликаний забезпечити кваліфіковану оцінку фактів та сприяти правильному застосуванню передбаченими нормами права санкцій.

Важливим питанням є також стадії адміністративного провадження у справах про порушення в агропромисловому комплексі. За класичною моделлю провадження поділяється на чотири стадії: порушення справи (ініціювання), розгляд справи та винесення рішення (ухвалення постанови), оскарження та виконання рішення (постанови). Шаповал Т.Б., розглядаючи особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення, виділяє такі стадії адміністративно-процесуальної діяльності, а саме [10]:

Стадія аналізу ситуації, яка включає збирання та фіксацію інформації про обставини справи, оцінку перспектив подальшого ходу провадження та прийняття рішення про власне необхідність такого провадження;

Стадія прийняття рішення у справі, що включає об'єктивну юридичну оцінку зібраної інформації та доказів, повний та всебічний розгляд матеріалів справи та винесення конкретного рішення та основи проведеного аналізу;

Стадія оскарження або опротестування рішення, яка носить факультативний характер та не обов'язково повинна відбуватися;

Стадія виконання винесеного рішення, під час якої логічно завершується адміністративно-процесуальна діяльність у справі.

Проведення починається зі складення протоколу особою, уповноваженою нормами законодавства, зокрема КУпАП, або представником громадського формування. Протокол виступає доказовим документом, що засвідчує факт правопорушення та містить відомості, які необхідні для подальшого розгляду справи, зокрема про місце та дату складення, посаду, прізвище та ініціали особи, яка складає протокол, відомості про особу, яка вчиняє правопорушення, місце, час і сутність такого правопорушення, законодавчі акти, які передбачають відповідальність за скоєне, відомості про потерпілих, якщо такі є, та інші важливі відомості. Протокол має бути підписаний особою, яка його склала, та правопорушником.

Після отримання протоколу компетентний орган повинен підготувати справу до розгляду, а саме перевірити належність справи до його компетенції (зокрема відповідно до норм КУпАП) та правильність складення протоколу, повідомити учасників про місце та час розгляду, здійснити запит додаткових матеріалів, якщо це необхідно, тощо. Необхідно також перевірити, чи немає тих обставин, які виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення, зокрема чи досягла особа шістнадцятирічного віку, чи є особа осудною, чи перебувала вона в стані крайньої необхідності або необхідної оборони та інші обставини, передбачені статтею 247 КУпАП [3]. Розгляд справи, як правило, відбувається відкрито та проходить за місцем вчинення правопорушення. Під час самого розгляду компетентний орган повинен з'ясувати, чи дійсно особою було вчинено адміністративне правопорушення, чи підлягає вона відповідальності, які обставини правопорушення, чи заподіяно майнову шкоду, а також інші обставини, які грають роль при винесенні об'єктивного рішення у справі. Розгляд повинен відбуватися на засадах рівності перед законом та органом або посадовою особою, що розглядає справу, усіх громадян, незалежно від їхньої статі, раси, кольору шкіри, етнічного та соціального походження, релігійних, політичних або інших переконань, майнового стану, мови, місця проживання тощо.

Оцінка доказів компетентним органом або посадовою особою відбувається за їх внутрішнім переконанням, що ґрунтується на повному, всебічному та об'єктивному дослідженні всіх обставин справи у їх сукупності, за умови керування правосвідомістю та законом.

Статтею 245 КУпАП [3] визначається завдання провадження у справах про адміністративні правопорушення, а саме своєчасне, всебічне, повне та об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її у повній відповідності до закону, забезпечення виконання винесеного рішення у справі, а також виявлення причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних правопорушенням, запобігання таких порушенням у майбутньому, виховання громадян у дусі дотримання законодавчих норм та зміцнення законності. Виконання цих завдань можливе лише за умови дотримання основоположних принципів адміністративного провадження, таких як верховенство права, законність, рівність і недискримінація, гуманізм, повага до честі й гідності, об'єктивна істина, публічність і гласність, національна мова, швидкість і процесуальна економія [10]. Дотримання цих принципів обумовлює законність дій органів, захист прав учасників та ефективність провадження.

Адміністративні провадження в агропромисловому комплексі мають низку специфічних рис, зумовлених самою природою аграрних правовідносин, що включає:

Необхідність у наявності належної спеціалізації в тих органів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення в агропромисловому комплексі, адже окремі питання можуть вимагати знань у галузі агрономії, ветеринарії та землеробства, аби правильно кваліфікувати протиправне діяння, зібрати та оцінити належні докази.

Комплексність правопорушень, а саме те, що багато з діянь мають змішаний характер: вони порушують одночасно норми адміністративного, земельного, екологічного, ветеринарного чи господарського права. Наприклад, самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53¹ КУпАП) може супроводжуватися незаконною вирубкою лісонасаджень, застосуванням пестицидів з порушенням ветеринарно-санітарних правил. Тому при розгляді справ слід забезпечити взаємодію різних контролюючих органів та фахівців.

Особливі строки розгляду та необхідність оперативності, адже деякі правопорушення вимагають невідкладного реагування, оскільки затримка може призвести до поширення шкідників, знищення врожаю або потрапляння небезпечної продукції на ринок. КУпАП встановлює скорочені строки розгляду для правопорушень щодо нежиття заходів щодо забезпечення охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць їх зберігання та переробки, та незаконного посіву або незаконного вирощування снотворного маку чи конопель.

Значні фінансові санкції, які спрямовані на захист споживачів та запобігання недобросовісній конкуренції.

Особливий порядок збирання доказів, зокрема доказову базу у справах про порушення в АПК часто складають результати лабораторних аналізів (наприклад, проб ґрунту, насіння, харчових продуктів), акти ветеринарно-санітарної експертизи тощо.

Потенціал для включення до кола суб'єктів правопорушення юридичних осіб. Незважаючи на те, що наразі ряд норм КУпАП передбачає включення до кола суб'єктів лише фізичних осіб (адже вони мають досягти шістнадцятирічного віку, бути осудними, керувати своїми діями тощо), доцільним є додавання до цього кола також юридичних осіб, адже значна частина порушень у сфері агропромислового комплексу виникає саме за їх участі [11, с. 327-329].

Напрями для подальшого вдосконалення можуть включати підвищення кваліфікації посадових осіб та їх обізнаності щодо правозастосування, методик відбору проб, правильної кваліфікації тих чи інших правопорушень та їх чітке розмежування, гармонізацію національного законодавства із нормами європейського права, насамперед щодо безпечності харчових продуктів, використання пестицидів, поводження з відходами тваринництва, підвищення правової культури суб'єктів господарювання за допомогою активізації інформаційно-роз'яснювальної роботи серед фермерів, агрохолдингів та переробних підприємств щодо вимог законодавства, правових наслідків правопорушень та процедур адміністративного провадження, а також уніфікації правових норм і визначення родового об'єкта правопорушень у сфері агропромислового комплексу України.

Висновок. Агропромисловий комплекс забезпечує продовольчу безпеку держави та формує значну частину валового внутрішнього продукту, тому порушення законодавства в цій сфері мають серйозні наслідки не тільки для окремих суб'єктів, але й для економіки, здоров'я населення та довкілля. Адміністративне провадження є важливим інструментом реагування на такі порушення, що дозволяє швидко їх виявити, зафіксувати, притягнути винних осіб до відповідальності та запобігти новим протиправним діям у майбутньому.

Нормативну основу адміністративного провадження у справах про порушення законодавства у сфері АПК становить низка нормативно-правових актів, насамперед КУпАП та спеціальні закони, що визначають склад правопорушення та особливості провадження. Адміністративні правопорушення у сфері агропромислового комплексу включають насамперед порушення у сільському господарстві, врегульовані статтями 104, 104¹, 105, 106, 106¹, 107, 107¹, 107², 108, 188²⁷ КУпАП, а також протиправні діяння у сфері охорони природи та використання природних ресурсів, передбачені статтями 52, 53, 53¹, 53², 53³, 53⁴, 54, 55, 56. Компетенція щодо складення протоколу та розгляду справ по цим правопорушенням розподілена між різними суб'єктами: від адміністративних комісій та судів до органів Національної поліції.

Провадження складається з чотирьох стадій: порушення справи (складення протоколу), розгляду справи та ухвалення постанови, її оскарження та виконання. Кожна стадія має чіткі строки, права й обов'язки учасників, що забезпечує реалізацію принципів законності, об'єктивності та оперативності. Разом із тим, провадження у сфері АПК характеризується спеціалізацією суб'єктів, комплексністю правопорушень, необхідністю швидкого реагування та застосування суворих фінансових санкцій.

Дослідження дозволяє зробити висновок, що подальший розвиток адміністративного провадження в агропромисловому комплексі повинен відбуватися шляхом підвищення кваліфікації відповідальних суб'єктів, гармонізації законодавства з вимогами Європейського Союзу та підвищення правової культури суб'єктів господарювання. Реалізація цих напрямів сприятиме ефективному захисту законності у аграрній сфері та сталому розвитку АПК.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: навч. посіб. / за заг. ред. О.І. Безпалової [та ін.]. Харків: ХНУВС, 2021. 468 с.

2. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35. Ст. 466.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 7 грудня 1984 року № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. №51. Ст. 1122.
4. Земельний кодекс України: Кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3. Ст. 27.
5. Про насіння і садивний матеріал: Закон України від 26 грудня 2022 року № 411-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 13. Ст. 92.
6. Про карантин рослин: Закон України від 30 червня 1993 року № 3348-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 34. Ст. 352.
7. Про племінну справу у тваринництві: Закон України від 15 грудня 1993 року № 3691-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 2. Ст. 7.
8. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25 червня 1992 року № 2498-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 36. Ст. 531.
9. Белікова О.В. Юридичний склад адміністративного правопорушення. *Держава та регіони. Серія: право*. 2013. Вип. № 3 (41). С. 22–28.
10. Шаповал Т.Б. Поняття, види та принципи провадження у справах про адміністративне правопорушення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. Вип. 8. С. 368–370.
11. Іванова Г.С. Адміністративно-правове регулювання у сфері агропромислового комплексу: дис. ... докт. юрид. наук. 12.00.07. Київ, 2020. 525 с.

УДК 342.9:340.12:165

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.66>

ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ГНОСЕОЛОГІЧНИЙ ВИМІР

Юрченко В.В.,
*кандидат юридичних наук,
приватний нотаріус
ORCID: 0009-0004-4980-4859*

Юрченко В.В. Філософсько-правова методологія дослідження інструментів публічного адміністрування: гносеологічний вимір.

Вказується, публічне адміністрування привертає увагу науковців різних галузей як комплексна соціальна діяльність владних структур, що поєднує правові, економічні, управлінські та соціальні механізми для якісного надання публічних послуг і забезпечення потреб громадян та територіальних громад.

У статті здійснено спробу аналізу філософсько-правової методології дослідження інструментів публічного адміністрування, а саме гносеологічний її вимір.

Наголошено, що гносеологічний підхід забезпечує цілісне та багатовимірне бачення процесу пізнання інструментів діяльності публічної адміністрації, поєднуючи логіко-філософські та емпіричні методи, спрямовані на виявлення способів, меж і засобів здобуття наукового знання про них. Застосування діалектичного, метафізичного, логічних методів і герменевтики дає змогу дослідникові не лише накопичувати фактичний матеріал і будувати на його основі концептуальні узагальнення, але й підтримувати несуперечливість, змістову точність та єдність термінологічного апарату.

Акцентовано увагу на тому, що філософська методологія виконує роль теоретичного підґрунтя для спеціально-юридичних досліджень, оскільки саме вона формує вихідні світоглядні та ціннісні орієнтири, що визначають рамки правового аналізу. Філософія окреслює базові критерії істинності та обґрунтованості знань, без яких спеціально-юридичні методи залишилися б прикладними техніками без належної концептуальної опори.

Саме на цій основі стає можливим застосування таких спеціально-юридичних методів, як формально-юридичний (аналіз змісту правових норм), порівняльно-правовий (зіставлення моделей регулювання у різних правових системах), системно-структурний (вивчення інструментів у межах цілісної системи адміністративного права), історико-правовий (аналіз генезис правових інститутів), а також метод правового моделювання (побудова нормативних конструкцій, придатних для вдосконалення чинного законодавства). У підсумку відзначено, що філософська методологія не лише окреслює стратегічні горизонти пізнання, але й створює концептуальний фундамент для практичного рівня дослідження – спеціально-юридичних методів, що натомість забезпечують конкретизацію та перевірку сформульованих положень у правовій площині.

Ключові слова: діалектичний метод, гносеологічний підхід, герменевтика, інструмент, метафізичний метод, публічне адміністрування, філософська методологія.

Yurchenko V.V. Philosophical and legal methodology of research on public administration instruments: the epistemological dimension.

It is indicated that public administration attracts the attention of scientists from various fields as a complex social activity of government structures that combines legal, economic, managerial and social mechanisms for the high-quality provision of public services and meeting the needs of citizens and territorial communities.

The article attempts to analyze the philosophical and legal methodology of researching public administration instruments, namely its epistemological dimension. It is emphasized that the

epistemological approach provides a holistic and multidimensional vision of the process of cognizing the instruments of public administration, combining logical-philosophical and empirical methods aimed at identifying the ways, limits, and means of acquiring scientific knowledge about them. The application of dialectical, metaphysical, logical methods, and hermeneutics enables the researcher not only to accumulate factual material and build conceptual generalizations on its basis but also to maintain consistency, semantic accuracy, and the unity of the terminological framework.

Attention is drawn to the fact that philosophical methodology plays the role of a theoretical foundation for specifically legal research, since it is precisely philosophy that forms the initial worldview and value guidelines that define the framework of legal analysis. Philosophy outlines the basic criteria of truth and validity of knowledge, without which specifically legal methods would remain applied techniques without proper conceptual support.

On this basis, it becomes possible to apply such specifically legal methods as the formal-legal method (analysis of the content of legal norms), the comparative-legal method (comparison of regulatory models in different legal systems), the systemic-structural method (study of instruments within the holistic system of administrative law), the historical-legal method (analysis of the genesis of legal institutions), as well as the method of legal modeling (construction of normative frameworks suitable for improving existing legislation).

In conclusion, it is noted that philosophical methodology not only outlines the strategic horizons of cognition but also creates the conceptual foundation for the tactical level of research – specifically legal methods, which in turn ensure the concretization and verification of the formulated provisions in the legal dimension.

Key words: dialectical method, epistemological approach, hermeneutics, instrument, metaphysical method, public administration, philosophical methodology.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Публічне адміністрування, як предмет наукового дослідження, знаходиться на перехресті різних соціальних наук. Перебуваючи в об'єктиві наукового пошуку дослідників та фахівців багатьох галузей знань, публічне адміністрування, як у першу чергу соціальна діяльність уповноважених владних суб'єктів, виступає багатовимірною сферою діяльності, що інтегрує правові, економічні, управлінські та соціальні інструменти для ефективного виконання публічних функцій і задоволення потреб громадян та територіальних громад. Своєю чергою, філософія формує ціннісний базис, основу світоглядного сприйняття ідеї публічної влади в цілому та публічного адміністрування зокрема, визначає напрями їх розвитку та пріоритети. У цьому аспекті можна згадати, що державна влада, управління, публічний порядок, публічна адміністрація (як сукупність органів виконавчої влади) з давніх-давен вивчалася філософською та іншими науками гуманітарного циклу.

Аналіз досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання. Не занурюючись глибоко у фундаментальні базові наукові знання, відзначимо, що вже у XX столітті розвиток філософії та політичної теорії додав до розуміння публічної влади нові виміри. Зокрема М. Фуко через концепцію «урядовності» (governmentality) показав, як влада діє не лише через інститути, а й через дискурси, знання та техніки управління поведінкою населення [1]. Ю. Габермас у працях «Теорія комунікативної дії» та «Між фактами і нормами» обґрунтував значення публічної сфери як простору, де легітимність влади формується через комунікативну взаємодію та суспільний консенсус [2].

Паралельно в англо-американській традиції публічного адміністрування відбувався перехід від так званої «ціннісно-нейтральної» бюрократії до етичної та людиноцентричної адміністрації. Хоча Д. Вальдо, Г. Джордж Фредеріксон, Д. Розенблум та Ф. Мошер не були філософами у вузькому академічному сенсі, у їхніх фундаментальних працях філософська складова дослідження стала тим концептуальним підґрунтям, на якому вибудовувалося сучасне розуміння існуючих нині моделей публічного адміністрування. Так, у *The Administrative State* Д. Вальдо підкреслював, що адміністративна діяльність неминує спиратися на цінності, а отже повинна підлягати демократичному контролю [3]. Г.Дж. Фредеріксон у своїй праці під назвою «*The Spirit of Public Administration*» наголошував на рівності, етичній відповідальності та орієнтації на публічний інтерес як ядра діяльності публічної влади [4]. У праці «*Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*» Д. Розенблум запропонував інтегративну мо-

дель, де публічне адміністрування розглядається крізь призму управлінських, політичних і правових складових [5]. Ф. Мошер у своєму відомому дослідженні «Democracy and the Public Service» обґрунтував необхідність гармонізації ефективності адміністративних структур із вимогами демократичного врядування, підкреслюючи, що без належної ціннісної основи неможливе стале функціонування публічного сектора [6].

Таким чином, філософія, що підтверджується наведеними працями, стала методологічним фундаментом формування як підходів, спрямованих на пізнання й осмислення публічного адміністрування (гносеологічний вимір), так і підходів, що визначають його сутність, природу та основні характеристики як соціального і правового феномена (онтологічний вимір), заклавши основу для його подальшого міждисциплінарного дослідження в сучасній науці, у тому числі й правовій. Іншими словами, саме за допомогою сукупності філософських методів пізнання публічне адміністрування як соціальний феномен суспільної діяльності, публічна адміністрація як колективний суб'єкт соціальних відносин та/або посадова особа як індивідуалізоване втілення її волі й уповноважений представник найбільш рельєфно – із окресленням змістового прояву сутнісних характеристик зазначених явищ, процесів і суб'єктів – об'єктивуються в суспільній дійсності як повноцінні об'єкти наукового пізнання у гносеологічному та онтологічному вимірах.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цього дослідження є аналіз філософсько-правової методології дослідження інструментів публічного адміністрування, а саме гносеологічний її вимір.

Виклад основного матеріалу дослідження. У структурі філософської складової методології дослідження важливо чітко розрізняти підходи та методи пізнання. Підхід, у нашому розумінні, – це концептуальна, світоглядна й ціннісна рамка, що визначає, з яких позицій розглядатиметься досліджуваний об'єкт, на які аспекти буде зроблено акцент і якими принципами керуватиметься інтерпретація результатів. Методи ж – це конкретні інструменти та процедури пізнання, що забезпечують отримання, аналіз і перевірку знань про об'єкт. Сама філософія так визначає метод (від грецьк. *μέθοδος* – шлях дослідження, теорія, вчення) як систематизований спосіб досягнення теоретичного чи практичного результату, розв'язання проблем чи одержання нової інформації на основі певних регулятивних принципів пізнання та дії, усвідомлення специфіки досліджуваної предметної галузі і законів функціонування її об'єктів. Філософська енциклопедична література зауважує, що метод окреслює та втілює шлях до істини, напрями ефективної діяльності, що ведуть до реалізації поставлених цілей, задає регулятиви та нормативні настанови пізнавального процесу [7, с. 373].

Слід розпочати з того, що, на наше переконання, найбільш доцільним є пізнання обраного предмета дослідження в межах взаємопов'язаних між собою філософських підходів, де гносеологічний підхід зосереджений на способах, межах і засобах пізнання інструментів публічного адміністрування; онтологічний підхід спрямований на визначення природи, сутності та структурних характеристик інструментів публічного адміністрування як соціального й правового феномена; аксіологічний підхід використовується для дослідження інструментів публічного адміністрування крізь призму системи цінностей (зокрема таких, як законність, справедливість, ефективність, прозорість тощо); системний підхід, із урахуванням синергетичного виміру, дає змогу розглянути зазначені інструменти як взаємопов'язані елементи цілісної системи інструментарію публічного адміністрування (внутрішній рівень) та системи публічного адміністрування загалом (зовнішній рівень). При цьому таке пізнання має здійснюватися в межах кожного підходу із застосуванням низки методів, серед яких у першу чергу слід виокремити діалектичний, метафізичний, логічні методи (індукція, дедукція, аналіз і синтез), а також герменевтичний метод, які, як уже було підкреслено, маючи універсальний характер, набувають своєї специфіки у засобах дослідження залежно від обраної концептуальної рамки.

Таким чином, різноманіття філософських підходів формує широке методологічне підґрунтя для осмислення інструментів публічного адміністрування. Водночас у межах цієї статті акцент зосереджено саме на гносеологічному вимірі дослідження, адже саме він дозволяє окреслити способи, межі та умови пізнання інструментів публічного адміністрування, проаналізувати логіку та методи їх дослідження, а також виробити критерії істинності й наукової обґрунтованості отриманих знань.

Згідно до Філософської енциклопедії, гносеологія має однаковий зміст із категорією «теорія пізнання», яка є розділом філософії, в якому вивчаються проблеми природи та можливостей пізнання, відношення знання до реальності, досліджуються загальні передумови пізнання, ви-

являються умови його достовірності та істинності. На відміну від психології, фізіології вищої нервової діяльності та інших наук, гносеологія як філософська дисципліна аналізує не характер індивідуальних механізмів, що функціонують у психіці та дозволяють тому чи іншому суб'єктові дійти певного пізнавального результату, а загальні підстави, які дають право говорити про цей результат як про знання, тобто як про щось, що виражає реальний, істинний стан справ. Будь-яка спеціальна теорія пізнання стосується обмеженої сфери реальності й виходить із певних передумов, які приймаються як дані та не аналізуються (результати інших наукових теорій, експериментальний матеріал, зафіксований у категоріях повсякденної мови, певні уявлення про умови застосовності наукових теорій тощо). На відміну від цього, теорія пізнання прагне виявити й критично дослідити самі умови істинності будь-якого знання, виявити ті кінцеві, граничні підстави, які дозволяють безсумнівно судити про ступінь обґрунтованості та відповідності реальності будь-якого конкретного виду знання. Оскільки теорія пізнання (у будь-якому випадку – в ідеалі) не може припускати існування передумов, які не аналізуються, а просто приймаються як загальновизнані, вона не може будуватися як звичайна теорія [8, с. 216].

Гносеологічний підхід у дослідженні інструментів публічного адміністрування забезпечує методологічну основу для з'ясування того, як і якими засобами відбувається процес їх пізнання. Він не обмежується описом або фіксацією наявних знань про інструменти діяльності публічної адміністрації, а передбачає критичний аналіз умов їхнього застосування, обґрунтованості обраних засобів та відповідності законодавчих приписів, що визначають порядок їх застосування, реальній дійсності. У цьому підході дослідники особливу увагу приділяють способам отримання знань про інструменти публічного адміністрування, межах застосовності певних знань (у яких контекстах, ситуаціях і правових режимах вони залишаються валідними), засобам перевірки достовірності й істинності таких знань тощо.

Слід зауважити, що гносеологічний підхід дозволяє розглядати інструменти публічного адміністрування як об'єкти, пізнання яких є результатом поєднання емпіричних спостережень, аналітичної інтерпретації та концептуального узагальнення. Це означає, що аналіз у межах цього підходу торкається як змістового наповнення категорії «інструмент публічного адміністрування», так і шляхів її пізнання та перевірки.

У межах гносеологічного підходу застосовуються ціла низка методів, про які вже згадувалося вище, специфіка використання яких визначається спрямованістю гносеологічного пошуку. Перед тим як описати вказані особливості, варто більш детально зупинити увагу на загальній характеристиці філософських методів наукового пізнання.

Так, діалектичний метод є одним із філософських методів, який визначається особливим характером співвідношення філософських категорій – їх парністю і полярністю (буття і небуття, єдине і множина, перервне і неперервне, видимість і сутність, необхідність і випадковість, необхідність і свобода, мислення і буття тощо). Оскільки ці категорії виключають одна одну, то постає низка питань про їхнє співвідношення. Як підкреслюється на шпальтах наукової літератури, це і є основні питання або проблеми філософії, їх стільки ж, скільки таких категоріальних пар. Діалектичний метод являє собою спосіб і мистецтво розв'язання таких проблем – визначення протилежностей, аналіз і розмежування, їх синтез в деяке ціле, розкриття руху і розвитку відповідних структур, напрям, тенденції їх генезису [7, с. 161].

В контексті нашого дослідження, діалектичний метод у межах гносеологічного підходу не лише дозволяє виявляти й фіксувати зміну підходів до пізнання інструментів публічного адміністрування залежно від трансформацій у правовій, політичній та соціальній сферах, але й забезпечує розкриття внутрішніх суперечностей, що супроводжують цей процес. Застосування цього методу дає змогу дослідити, як у науковій правовій думці та практиці публічного адміністрування й його нормативно-правового забезпечення співіснують і взаємодіють різні концепти – від державоцентричних до людиноцентричних, від традиційних нормативно-орієнтованих до інноваційних, заснованих на гнучких управлінських моделях.

Натомість, завдяки принципу єдності та боротьби протилежностей у межах діалектики можна простежити, як нові інструменти публічного адміністрування виникають на ґрунті заперечення або модифікації існуючих, поєднуючи у собі елементи спадковості та інноваційності. Такий аналіз дозволяє не тільки ідентифікувати об'єктивні закономірності еволюції інструментів, але й оцінити, наскільки зміни у правових приписах та управлінських практиках відповідають критеріям достовірності та істинності знань про них.

У межах гносеологічного підходу діалектичний метод також виступає як засіб виявлення меж застосовності отриманих знань, адже очевидно, що він дозволяє з'ясувати, в яких умовах певні теоретичні висновки залишаються валідними, а в яких вони втрачають свою пояснювальну або прогностичну силу. Це особливо важливо в умовах швидкої зміни нормативного середовища, коли інструменти, що вважалися ефективними, потребують переосмислення у зв'язку з новими соціальними викликами та трансформацією публічної влади в цілому або публічної адміністрації зокрема.

Отже, слід зауважити, що діалектичний метод у гносеологічному підході не зводиться лише до логічного аналізу суперечностей; він стає інструментом виявлення динаміки наукового знання про інструменти публічного адміністрування, оцінки його обґрунтованості та адаптації до нових реалій суспільного розвитку.

У свою чергу, метафізичний метод є протилежним діалектиці філософським методом, що виходить із кількісного розуміння розвитку, заперечуючи саморозвиток. Як метод мислення, протилежний діалектиці, метафізика вперше була зрозуміла з часу створення сучасної діалектики – в ідеалістичній формі Гегелем і в формі нової діалектико-матеріалістичної філософії – Марксом і Енгельсом. Саме в марксизмі поняття «метафізика» набуло зазначеного змісту і в термінологічному відношенні [9, с. 402].

Метафізичний метод у межах гносеологічного підходу до дослідження правових засад застосування інструментів публічного адміністрування виконує роль засобу фіксації сталих, інваріантних характеристик об'єкта пізнання та абстрагування від нестабільних, мінливих факторів його функціонування. Його використання дозволяє досліднику виділити такі риси інструментів публічного адміністрування, що залишаються незмінними незалежно від політико-правових трансформацій чи особливих правових режимів, а також дає змогу уточнити дефініції та концептуальні межі відповідних правових категорій.

У контексті гносеологічного аналізу цей метод забезпечує стабільність понятійного апарату, що є передумовою для коректного використання інших методів пізнання – діалектичного, індукції та дедукції, герменевтичного тощо. Метафізичний підхід у такому випадку дозволяє не тільки визначити необхідні та достатні ознаки базових понять (наприклад, адміністративний акт, адміністративний договір, акт-дія, приватноправовий інструмент), але й відмежувати їх від суміжних категорій, закріпити критерії, за якими отримані знання визнаються достовірними й обґрунтованими, а також побудувати стійкі класифікації інструментів, що зберігають свою релевантність у різних правових режимах.

Слід зазначити, що у межах гносеологічного підходу метафізичний метод виконує функцію своєрідного «якоря» для всієї системи дослідження, оскільки він дозволяє уникнути розмивання змісту ключових понять і підтримує концептуальну цілісність аналізу. Іншими словами, метафізичний метод урівноважує динамічний вимір, який задає діалектичний метод, і забезпечує чіткість, однозначність і логічну несуперечливість наукових висновків щодо правових засад інструментів публічного адміністрування.

У свою чергу логічні методи пізнання представлені сукупністю таких методів як індукція, дедукція, аналіз і синтез. Індукція (від лат. *inductio* – наведення) – форма умовиводу, де на підставі знання про окреме робиться висновок про загальне; спосіб міркування, за допомогою якого встановлюється обґрунтованість висунутого припущення чи гіпотези. Розрізняють повну і неповну індукцію. При повній індукції з того, що кожен елемент якогось класу має певні властивості, роблять висновок, що всі елементи даного класу мають ці властивості. При неповній індукції з того, що деякі елементи (дуже великого чи безконечного класу) мають певні властивості, роблять висновок, що всі елементи цього класу мають ті самі властивості. Повна індукція при істинних засновках дає достовірний висновок, а неповна – недостовірний в тому розумінні, що істинність висновків не гарантує істинності висновку. У філософії підкреслюється, що доцільно говорити не про індуктивне виведення висновків з засновків, а про індуктивне міркування, в якому встановлюється обґрунтованість гіпотез, що визначаються на підставі відомого знання. Отже, в реальному пізнанні індукція завжди виступає в єдності з дедукцією, нерозривно пов'язана з нею [7, с. 241].

На відміну від метафізичного методу, який фіксує інваріантні ознаки переважно шляхом логіко-концептуального аналізу, індукція спирається на фактичні дані, отримані у процесі спостереження, аналізу практики та вивчення конкретних прикладів застосування інструментів у діяль-

ності публічної адміністрації. Її завдання полягає у виявленні повторювані риси та стійкі зв'язки між характеристиками інструментів і результатами їх застосування у різних організаційних та правових умовах. Такий підхід дозволяє поступово переходити від поодиноких спостережень до формування концептуальних моделей, що пояснюють закономірності функціонування інструментів діяльності публічної адміністрації.

Принагідно підкреслимо, що специфіка індукції у нашій проблематиці полягає в тому, що узагальнення здійснюються з урахуванням варіативності соціально-правових умов, у яких діють інструменти публічного адміністрування. Це означає, що метод не лише фіксує повторюваність, а й виявляє умови, за яких певні закономірності зберігають свою валідність або, навпаки, втрачають пояснювальну силу. При цьому, важливою характеристикою індуктивного аналізу у гносеологічному підході є його нерозривний зв'язок із дедукцією, оскільки сформовані на основі емпіричних даних гіпотези перевіряються через логічне виведення наслідків та їх зіставлення з нормами адміністративного права й усталеними науковими концепціями. Саме ця взаємодія забезпечує цілісність пізнавального процесу та підвищує обґрунтованість отриманих наукових результатів.

Дедукція (від лат. *deductio*, від *deduco* – відводжу, виводжу) – у традиційній логіці перехід від загального до окремого; одна з форм умовиводу, при якій на основі загального правила логічним шляхом з одних положень, як істинних, з необхідністю виводиться нове істинне положення. Як метод дослідження, дедукція дозволяє пізнати окреме на основі знання загальної закономірності. Власне, особливо широкого значення дедуктивний метод й набув при побудові наукових теорій [7, с. 143-144].

Дедукція дозволяє виводити конкретні висновки щодо характеристик окремих інструментів на підставі загальних концепцій і визначень, закріплених у науковій доктрині чи нормативних актах. У межах гносеологічного підходу вона виконує функцію перевірки та конкретизації загальних положень, сформованих у результаті теоретичного осмислення чи індуктивних узагальнень. Цей метод пізнання дозволяє на основі вже усталених концептуальних рамок, доктринальних положень або норм адміністративного права логічно вивести передбачення щодо конкретних рис, форм реалізації чи юридичних наслідків застосування певних інструментів публічного адміністрування.

Зокрема виходячи з нормативно закріпленого визначення адміністративного акта, дедукція дає змогу логічно обґрунтувати його обов'язкові ознаки у конкретній ситуації, навіть якщо емпіричних спостережень щодо такої ситуації недостатньо. Важливою рисою дедукції є її здатність забезпечити внутрішню логічну несуперечливість дослідження. Так, зіставляючи конкретні факти чи ситуації з загальними принципами та моделями, учений отримує можливість перевірити, чи відповідають вони визначеним критеріям істинності знань про інструменти публічного адміністрування. У взаємозв'язку з індукцією дедукція виконує роль зворотного руху пізнання. Якщо індукція рухається від конкретних спостережень до загальних висновків, то дедукція – від загального до конкретного, тестуючи і уточнюючи гіпотези, що постали в результаті індуктивного узагальнення. Саме поєднання цих двох методів формує збалансований механізм гносеологічного аналізу, де емпірична база постійно співвідноситься з теоретичними моделями, а теоретичні побудови – з правозастосовчою практикою щодо інструментів публічного адміністрування.

Аналіз і синтез (від грец. *analysis* – роз'єднання; *synthesis* – з'єднання, складання) – розкладання цілого на частини та з'єднання частин в ціле в процесі предметно-практичної або розумової діяльності. В методологічному плані аналіз є таким способом дослідження об'єкта, що полягає у виокремленні його частин, властивостей, відношень тощо з метою їх самостійного вивчення. В результаті отримуються часткові, абстрактні, неповні знання, оскільки поза увагою залишається взаємозв'язок частин [7, с. 19].

У площині дослідження інструментів публічного адміністрування в межах гносеологічного підходу аналіз дозволяє виокремити та дослідити окремі елементи цих інструментів – суб'єктний склад, зміст владного припису, процесуальні форми, юридичні наслідки тощо. Такий підхід дає змогу з'ясувати функціональне призначення кожного компонента та виявити внутрішні залежності, що залишаються прихованими під час розгляду конкретного інструмента публічного адміністрування як цілісного явища.

Синтез, своєю чергою, інтегрує результати аналітичного етапу у цілісну концептуальну модель правового інституту інструментів публічного адміністрування, відновлюючи системні взаємозв'язки між його елементами та оцінюючи їхній сумарний вплив на досягнення визначених

цілей. Така послідовність (від аналізу до синтезу) забезпечує не лише глибоке розуміння кожної складової, але й усвідомлення її місця у загальній структурі та застосуванні інструментарію публічної адміністрації в рамках усієї публічної сфери. Слід підкреслити, що взаємодія аналізу та синтезу у гносеологічному підході має діалектичний характер, оскільки результати синтезу можуть відкривати нові аспекти для поглибленого аналізу, а подальший аналіз, у свою чергу, збагачує і коригує синтетичні моделі. Це створює циклічний процес пізнання, у якому знання постійно уточнюється, доповнюється та перевіряється на відповідність реальним умовам функціонування інструментів публічного адміністрування.

Філософська герменевтика виникла і розвивалась, з одного боку, у річищі традиційної герменевтики – як її відгалуження, з другого боку – вона стала певним шаблоном у процесі внутрішньої еволюції герменевтики, який суттєво оновлює і видозмінює її предметне поле [7, с. 115]. На думку Г.-Г. Гадамера, герменевтичний метод передбачає плавний перехід від трансцендентного до іманентного, і в зворотньому напрямку. При цьому сенс, що виникає під час подібного руху, виявляється перпендикулярним самому цьому руху, і саме в ситуації виявлення «сенсу» тієї чи іншої традиції (або парадигми) проявляється точка розриву, що вимагає того, щоб людина, яка розуміє цю традицію (нехай навіть ця традиція перебуває в режимі становлення), звернулася до перегляду підстав власної рефлексії, а також підстав, що забезпечують «зчеплення» змістовного боку досліджуваного об'єкта з самим способом вилучення такого змісту – способом, який перетворює цей зміст на думку. При цьому слід враховувати і те, що між відображуваним образом і його калькою, зафіксованою у мисленні, є прогалина (комплементарний пробілу між мікро- і макроописами об'єкту), що становить суть проблеми знаходження ланки, яка одночасно пов'язує і породжує буття зі становленням, ланки, з якої можна було б вивести як суб'єкта, так і об'єкт пізнання [10, с. 152].

У контексті філософії права Г.-Г. Гадамера підкреслює, що теоретик права і юрист-практик, виявляючи розуміння права, вирішують різні завдання: перший – уможлидне, а другий – практичне. Утім розуміння правового сенсу закону вони можуть отримати різне [11, с. 38–43], адже зв'язка «суб'єктивність–реальність» не означає чогось, на кшталт «тотожності буття і мислення», а вказує на наявність якогось «єдиного активного середовища», коли одне («суб'єктивність») формує інше («реальність») і одночасно формується останнім. Тобто суб'єктивність, як зауважує С.В. Шахов із посиланням на Я.І. Свірського, вибудовується через вплив реальності і одночасно сама ж впливає на цю реальність, у т. ч. і за допомогою пізнавальних актів [10, с. 151].

У свою чергу Т.І. Дудаш зазначає, що згідно з онтологічною герменевтикою, відповіді на питання про те, чому саме таке, а не інше, явище відображено поняттям права, стає можливим, якщо «зануритись у текст сам по собі». Адже у цьому випадку можна: а) спробувати з'ясувати, яке явище автор тексту відображав поняттям права; б) урахувати соціокультурні, інтрамовні та інші фактори, які впливають на праворозуміння як автора, так і, власне, суб'єкта розуміння (детермінанти праворозуміння на його різних стадіях); та в) привнести свій індивідуалізований соціальний досвід у процес праворозуміння й у смисл (тобто у відображення значимості, цінності) правоявища як результат цього процесу [12, с. 12].

Натомість контекст нашого дослідження вимагає уточнення про те, що герменевтичний метод у межах гносеологічного підходу спрямований на інтерпретацію термінів, категорій і понять, які формують концептуальну базу дослідження інструментів публічного адміністрування, а також на виявлення смислових зв'язків між ними. У площині вивчення інструментів публічного адміністрування герменевтичний метод виконує кілька ключових функцій, серед яких нормативно-правова інтерпретація полягає у тлумаченні змісту нормативних приписів, що регламентують застосування інструментів, з урахуванням соціокультурних та історичних контекстів їх створення; доктринальне узгодження у забезпеченні єдності розуміння категорій у межах наукової спільноти та усунення смислових розбіжностей у вживанні термінів; встановлення детермінант праворозуміння у виявленні факторів (соціокультурних, мовних, інституційних), що впливають на формування змісту категорії «інструмент публічного адміністрування» та суміжних понять тощо.

Висновки. Таким чином, гносеологічний підхід забезпечує цілісне та багатовимірне бачення процесу пізнання інструментів діяльності публічної адміністрації, поєднуючи логіко-філософські та емпіричні методи, спрямовані на виявлення способів, меж і засобів здобуття наукового знання про них. Застосування діалектичного, метафізичного, логічних методів і герменевтики дає змогу дослідникам не лише накопичувати фактичний матеріал і будувати на його основі концептуальні

узагальнення, але й підтримувати несуперечливість, змістову точність та єдність термінологічного апарату.

Фактично філософська методологія у цьому сенсі виконує роль теоретичного підґрунтя для спеціально-юридичних досліджень, оскільки саме вона формує вихідні світоглядні та ціннісні орієнтири, що визначають рамки правового аналізу. Філософія окреслює базові критерії істинності та обґрунтованості знань, без яких спеціально-юридичні методи залишилися б прикладними техніками без належної концептуальної опори. Саме на цій основі стає можливим застосування таких спеціально-юридичних методів, як формально-юридичний (аналіз змісту правових норм), порівняльно-правовий (зіставлення моделей регулювання у різних правових системах), системно-структурний (вивчення інструментів у межах цілісної системи адміністративного права), історико-правовий (аналіз генезис правових інститутів), а також метод правового моделювання (побудова нормативних конструкцій, придатних для вдосконалення чинного законодавства). Цілком очевидно, що їх застосування дозволяє перевести філософсько-правові висновки у площину конкретних правових досліджень та практичних рекомендацій.

Отже, слід визначити, що філософська методологія не лише окреслює стратегічні горизонти пізнання, але й створює концептуальний фундамент для тактичного рівня дослідження – спеціально-юридичних методів, що натомість забезпечують конкретизацію та перевірку сформульованих положень у правовій площині.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. The Foucault Effect: Studies in Governmentality: With Two Lectures by and an Interview with Michel Foucault. URL: <https://archive.org/details/foucaulteffectst0000unse>.
2. Jürgen Habermas. Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. Dritte, durchgesehene Auflage. Suhrkamp, Frankfurt a.M., 1987. 533 s.
3. Waldo D. The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration. New York: Ronald Press, 1948. 238 p.
4. Frederickson H. George. The Spirit of Public Administration. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1997. 240 p.
5. Rosenbloom David H., O'Leary Rosemary. Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. 9th ed. New York: McGraw-Hill Education, 2015. 624 p.
6. Mosher Frederick C. Democracy and the Public Service. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 1982. 272 p.
7. Філософський енциклопедичний словник за заг. ред. В.І. Шинкарука. Київ: Абрис, 2002. 742 с.
8. Философская энциклопедия / Под ред. Ф.В. Константинова. Том 5. Москва. 1970. 740 с.
9. Философская энциклопедия / Под ред. Ф.В. Константинова. Том 3. Москва. 1964. 584 с.
10. Шахов С.В. Норми адміністративного права: теоретико-правові аспекти ефективності: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2020. 442 с.
11. Гадамер Х.-Г. Истина и метод: основы философской герменевтики. М., 1988. 699 с.
12. Дудаш Т.І. Праворозуміння: герменевтичне дослідження: автореф. дис. канд. юрид. наук. Львів, 2008. 20 с.

Наукове видання

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
УЖГОРОДСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ**

Серія ПРАВО

Випуск 90

Частина 3

Коректура • авторська
Комп'ютерна верстка • Світлана Головченко
Дизайн обкладинки • Катерина Шанта

Підписано до друку 01.09.2025. Папір офсет. Друк цифровий.
Гарнітура Times New Roman. Умов.друк.арк. 26,73. Формат 60х84/8.

Тираж 100 прим.
Видавець і виготовлювач ФОП «Ященко»