

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

ISSN: 2307-3322 (Print).
ISSN: 2664-6153 (Online).

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
УЖГОРОДСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО
УНІВЕРСИТЕТУ**

Серія
ПРАВО

Випуск 92

— *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 Катаріна – 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;

Гомоний 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»;

Мендєшул 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 № 13 від 29.12.2025 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 7. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Андрійко О.Ф., Дорофєєва Л.М., Корнева Т.В. ЄВРОСТАНДАРТИ В МИТНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ: ОЧІКУВАННЯ ТА ПРОЦЕДУРА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ.....	11
Антонов А. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ.....	17
Байбак А.Г. ДОСВІД ПРОГРАМИ CUSTODY RECORDS В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ПРАВОЗАХИСНОЇ ПРОБЛЕМАТИКИ.....	29
Биба Р.Ю. ПОНЯТТЯ OSINT У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ ТА БЕЗПЕКИ.....	38
Богомолів Д.А., Орловська І.Г. ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ВОЄННИХ КОНФЛІКТІВ: ВИХІД ДЛЯ ДЕРЖАВИ ЧИ МОЖЛИВІСТЬ ДЛЯ ПРИВАТНИХ ЗАКЛАДІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	44
Будніков А.Ю. ПРАКТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ У ЗАХИСТІ ПРАВ ГРОМАДЯН: ДОСВІД США ТА ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ.....	52
Гаврік Р.О., Владовська К.П. ПРИКЛАДНІ ПИТАННЯ ВИРІШЕННЯ СПРАВ ПРО ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЩО ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ, А ТАКОЖ УЧАСТІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ЯК НАПРЯМКУ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ.....	58
Гецько М.М., Фрідманський Р.М., Фрідманська В.І. ЩОДО ПОСИЛЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ВОДІЯ ВІД ПОЛІЦЕЙСЬКОГО СВАВІЛЛЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ЗА СТ. 130 КУПАП.....	65
Гінда О.М. «ДІЛОВА МЕТА» ЯК ПРИКЛАД ОЦІНОЧНОГО ПОНЯТТЯ: АНАЛІЗ ЗМІСТУ ТА СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ.....	82
Гнідовський М.С., Сергієнко М.А., Лук'янчиков Б.Є. ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ДІЇ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕГУЛЮВАННЯ.....	90
Головацький Н.Т. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ЯК ЗАПОБІЖНИК ПОРУШЕННЯ АКАДЕМІЧНОЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ ТА ЕЛЕМЕНТ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	96
Голота Н.П. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ REGTECH У СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ УКРАЇНИ: ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ ДЛЯ ВИЯВЛЕННЯ ПІДОЗРЛИХ ОПЕРАЦІЙ.....	103
Греца С.М. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ В УКРАЇНІ.....	109

Греца Я.В. ПОДАТКОВІ ПІЛЬГИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАСТОСУВАННЯ РЕГУЛЮВАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ПОДАТКІВ.....	115
Гришук А.Б. ЗОВНІШНЯ МІГРАЦІЯ ЯК ЕКОНОМІЧНИЙ ТА ДЕМОГРАФІЧНИЙ РЕСУРС МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ.....	120
Демчик Н.П. СУБ'ЄКТИ СЛУЖБОВИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ.....	126
Добрянська Н., Пушкар О. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАХИСТУ ПРАВ ДИТИНИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ.....	134
Дробіна І.О. ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	141
Дрок І.С., Пісоцька К.О. ДОБРОВІЛЬНА ЗДАЧА ЗБРОЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПАРТНЕРСТВА ПОЛІЦІЇ ТА НАСЕЛЕННЯ.....	150
Задорожний Ю.А., Задорожний Б.Ю. ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З «ЗЕЛЕНОЮ УГОДОЮ» ЄС (EUROPEAN GREEN DEAL): ПРАВОВІ ВИКЛИКИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ.....	157
Кобильник Д.А., Зіменс Є.О. ПОДАТКОВА ЗАСТАВА ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ПОДАТКОВОГО ОБОВ'ЯЗКУ: ПРОБЛЕМИ ПРАКТИКИ І ЗАСТОСУВАННЯ.....	164
Кобильник Д.А., Журавльова Ю.І., Єфименко М.А. АДАПТАЦІЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ.....	170
Коваленко Ю.С. ПРЕВЕНТИВНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ.....	177
Ковпак О.А. ТРАНСФОРМАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВІДНОВЛЮВАНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ЗАКОНОПРОЄКТУ № 14271.....	184
Козакевич О.М., Дем'янюк Д.О. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У МИТНІЙ СФЕРІ: ЮРИСДИКЦІЙНІ КОЛІЗІЇ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ.....	192
Козакевич О.М., Царук А.В. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ У ПРОВАДЖЕННЯХ ПРО ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ В УКРАЇНІ: ЗАКОНОДАВЧІ ЗМІНИ 2023–2025 РОКІВ.....	199
Костенко І.В. ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ІНСТИТУЦІЙНІ ВИКЛИКИ, УПРАВЛІНСЬКІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОРІЄНТИРИ.....	206
Кримський М.В. ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ У ПРАВІ: ЕВОЛЮЦІЯ ДОКТРИНАЛЬНИХ ПІДХОДІВ ТА СУЧАСНІ ДЕФІНІЦІЇ.....	213
Курпан А.А., Мусієнко Т.С. ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОПОДАТКУВАННЯ ВІРТУАЛЬНИХ АКТИВІВ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ.....	221

Лазур Я.В., Карабін Т.О. ГАЛУЗЕВІ ТА ЮРИСДИКЦІЙНІ АСПЕКТИ МАТЕРІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	228
Лахова О.В., Приходько О.М. ВПЛИВ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПАТЕНТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	235
Лисеюк А.М. ОСОБЛИВОСТІ СТРУКТУРИ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ ДЕСТРУКТИВНИМ ІНФОРМАЦІЙНИМ ВПЛИВАМ.....	241
Литвин Н.А., Берлач А.І., Мацелюх І.А. ПОЛІТИЧНІ ПРАВА ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВ.....	247
Магдаліна І.В. СИСТЕМА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ.....	254
Матвієць О.А. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА.....	261
Машика Ю.В. ПРАВООХОРОННА ФУНКЦІЯ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ.....	269
Машталяр О.М. ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ І БІОМЕТРИЧНІ ДАНІ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ: ДОПУСТИМІСТЬ, РИЗИКИ, СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ.....	276
Мироненко В.С., Брусенко А.С., Ковтун М.С. ВІДНОВЛЕННЯ КОНКУРСУ НА ДЕРЖАВНІ ПОСАДИ: ПРОЦЕДУРНІ АСПЕКТИ ТА НОВОВВЕДЕННЯ.....	284
Мороз Н.С. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В КОНТЕКСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ.....	290
Мушенюк В.В. НЕПРАЦЮЮЧІ БАНКІВСЬКІ АКТИВИ ЯК ОБ'ЄКТ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН.....	296
Наточій А.Д., Тимофєєв В.П. ЗАСТОСУВАННЯ СУЧАСНИХ СИМУЛЯЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ВОГНЕВІЙ ПІДГОТОВЦІ: ЕФЕКТИВНІСТЬ ТРЕНУВАННЯ ВІРТУАЛЬНОГО БОЮ.....	302
Овчар М.М. ВІД ПРАВОВОГО ВАКУУМУ ДО БОЙОВОГО ЗАСТОСУВАННЯ: ЕВОЛЮЦІЯ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЕЗПІЛОТНИХ АВІАЦІЙНИХ СИСТЕМ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	308
Онисковець М.Ю. ІНСТИТУТ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЯК СУБ'ЄКТ КОНТРОЛЮ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ ДОЗВОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ.....	314
Пацкан В.В. ТРАНСФОРМАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ АРХІТЕКТУРИ ЄС: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ ЛАТВІЇ ТА ЛИТВИ В КОНТЕКСТІ УКРАЇНСЬКИХ РЕФОРМ.....	319

Пирожкова А.С., Домріна М.К., Парашенко О.К. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КРИПТОВАЛЮТ: МІЖ ФІНАНСОВИМ ПРАВОМ ТА ПРАВОМ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....	325
Проскурня Є.Є. ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ БЕЗПІЛОТНИХ АВІАЦІЙНИХ КОМПЛЕКСІВ ПІДРОЗДІЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	332
Проць І.М. ПРАВОВА ПРИРОДА ЦИФРОВОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПЛАТФОРМИ.....	337
Проць І.М., Скриньковський Р.М. ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ.....	343
Серафим О.В. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ЕНЕРГЕТИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	349
Сова І.Г. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ М'ЯКОГО ПРАВА ЯК ДЖЕРЕЛА ПОДАТКОВОГО ПРАВА ТА ЙОГО МІСЦЕ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ НАЗВАНОГО ПРАВА.....	356
Сушко О.О., Зелінська А.О. ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРУ ЗА УЧАСТЮ СУДДІ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ОБМЕЖЕНА ЕФЕКТИВНІСТЬ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРАХ.....	363
Тимофєєв В.П., Наточій А.Д., Толмачова Ю.М. РОЛЬ БІПЛА І МУЛЬТИМЕДІЯ В ПІДГОТОВЦІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ДО СЛУЖБИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	369
Тимчак В.В., Тимчак М.В. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЕНДАВМЕНТ-ФОНДІВ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	376
Трачук П.А., Тимчак В.В. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ У ЗАКОНОДАВСТВІ.....	382
Федуняк І.О., Кушлик В.Б. ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ.....	388
Федчишин С.А. ПРО СУЧАСНІ ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ В УКРАЇНІ.....	394
Царук А.В. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ УТРИМАННЯ ІНОЗЕМЦІВ ПРЕДСТАВНИКАМИ ДПСУ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ).....	400
Черкунов О.В. ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МИТНИХ ЗБОРІВ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ (XVIII – ПОЧАТОК XX СТОЛІТТЯ).....	405
Швець Д.Є., Гулевська Г.Ю., Костроміна О.Г. ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У СОЦІАЛЬНІЙ ВЗАЄМОДІЇ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ (НА ПРИКЛАДІ ЛОБІЗМУ).....	411
Шелевер Н.В. РОЛЬ МЕДІАЦІЇ ПРИ ВИРІШЕННІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ: ДОСВІД УКРАЇНИ, ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ТА ЄС.....	417
Шопіна І.М. УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВОГО ОМБУДСМАНА: ДОСВІД РОЗГЛЯДУ СКАРГ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ.....	423

CONTENTS

SECTION 7 ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW

Andriiko O.F., Dorofeieva L.M., Korneva T.V. EU STANDARDS IN CUSTOMS LEGISLATION: EXPECTATIONS AND THE IMPLEMENTATION PROCEDURE.....	11
Antonov A. ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL ACTIVITIES OF STATE BODIES IN CASES OF ADMINISTRATIVE VIOLATIONS IN THE FIELD OF PROPERTY RIGHTS PROTECTION.....	17
Baibak A.G. EXPERIENCE OF THE CUSTODY RECORDS SYSTEM IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF HUMAN RIGHTS ISSUES.....	29
Byba R.Y. THE CONCEPT OF OSINT IN THE FIELD OF PUBLIC ORDER AND SAFETY.....	38
Bogomolov D.A., Orlovska I.G. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN HEALTHCARE DURING MILITARY CONFLICTS: SOLUTION FOR THE STATE OR AN OPPORTUNITY FOR PRIVATE HEALTHCARE INSTITUTIONS.....	44
Budnikov A.Y. THE PRACTICE OF ADMINISTRATIVE COURTS IN PROTECTING THE RIGHTS OF CITIZENS: THE EXPERIENCE OF THE UNITED STATES AND THE UNITED KINGDOM.....	52
Havrik R.O., Vladovska K.P. APPLICABLE ISSUES OF RESOLVING CASES OF OFFENSES RELATED TO CORRUPTION, AS WELL AS THE PARTICIPATION OF ANTI-CORRUPTION BODIES IN ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEEDINGS AS A DIRECTION OF PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION.....	58
Hetsko M.M., Fridmansky R.M., Fridmanska V.I. ON STRENGTHENING THE PROTECTION OF DRIVERS' RIGHTS FROM POLICE ARBITRARINESS IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES UNDER ARTICLE 130 OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE OFFENSES.....	65
Hinda O.M. «BUSINESS PURPOSE» AS AN EXAMPLE OF AN EVALUATIVE CONCEPT: ANALYSIS OF CONTENT AND SUBJECT COMPOSITION.....	82
Hnidovskyi M.S., Sergienko M.A., Lukianchykov B.Y. LEGAL LIABILITY FOR ARTIFICIAL INTELLIGENCE ACTIONS: CHALLENGES AND REGULATORY PROSPECTS.....	90
Holovatskyi N.T. ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR THE PROTECTION OF PERSONAL DATA IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION AS A SAFEGUARD AGAINST VIOLATIONS OF ACADEMIC INTEGRITY AND AN ELEMENT OF ANTI-CORRUPTION ACTIVITIES.....	96
Holota N.P. REGULATORY TECHNOLOGIES IN UKRAINE'S FINANCIAL MONITORING SYSTEM: PROSPECTS FOR IMPLEMENTING ARTIFICIAL INTELLIGENCE FOR SUSPICIOUS TRANSACTION DETECTION.....	103
Hretsa S.M. PROBLEMATIC ISSUES OF VALUE-ADDED TAX ADMINISTRATION IN UKRAINE.....	109

Hretsa Y.V. TAX BENEFITS AS A TOOL FOR IMPLEMENTING THE REGULATORY FUNCTION OF TAXES.....	115
Hryshchuk A.B. EXTERNAL MIGRATION AS AN ECONOMIC AND DEMOGRAPHIC RESOURCE OF THE STATE'S MIGRATION POLICY.....	120
Demchik N.P. SUBJECTS OF SERVICE OFFENCES IN THE LEGAL SYSTEM OF UKRAINE.....	126
Dobrianska N., Pushkar O. ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROVISION OF COORDINATION OF ACTIVITIES OF CHILDREN'S RIGHTS PROTECTION BODIES IN THE FIELD OF COMBATING DOMESTIC VIOLENCE.....	134
Drobina I.O. PROFESSIONALIZATION OF VOLUNTEER ACTIVITIES.....	141
Drok I.S., Pisotska K.O. VOLUNTARY SURRENDER OF WEAPONS AS A TOOL OF PARTNERSHIP BETWEEN THE POLICE AND THE POPULATION.....	150
Zadorozhny Yu.A., Zadorozhnyi B.Yu. HARMONIZATION OF UKRAINIAN LEGISLATION WITH THE EUROPEAN GREEN DEAL: LEGAL CHALLENGES AND DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT.....	157
Kobylnik D.A., Zimens Y.O. TAX LIEN AS A METHOD OF SECURING THE PERFORMANCE OF TAX OBLIGATIONS: PROBLEMS OF PRACTICE AND APPLICATION.....	164
Kobylnik D.A., Zhuravlova Y.I., Yefymenko M.A. ADAPTATION OF TAX LEGISLATION TO THE DIGITAL ECONOMY.	170
Kovalenko Y.S. PREVENTIVE ANTI-CORRUPTION MECHANISMS IN THE ARMED FORCES OF UKRAINE: CURRENT STATE AND DEVELOPMENT PROSPECTS.....	177
Kovpak O.A. TRANSFORMATION OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME OF RENEWABLE ENERGY IN UKRAINE: AN ANALYSIS OF DRAFT LAW NO. 14271.....	184
Kozakevych O.M., Demianuk D.O. ADMINISTRATIVE LIABILITY IN THE CUSTOMS SPHERE: JURISDICTIONAL CONFLICTS AND ENSURING ACCESS TO JUSTICE.....	192
Kozakevych, O.M., Tsaruk A.V. ENSURING ACCESS TO JUSTICE I N PROCEEDINGS CONCERNING CUSTOMS VIOLATIONS IN UKRAINE: LEGISLATIVE CHANGES IN 2023–2025).....	199
Kostenko I.V. ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM: INSTITUTIONAL CHALLENGES, MANAGERIAL TRANSFORMATIONS AND REGULATORY FRAMEWORKS.....	206
Krymsryi M.V. ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN LAW: EVOLUTION OF DOCTRINAL APPROACHES AND CONTEMPORARY DEFINITIONS.....	213
Kurpan A.A., Musiienko T.S. FINANCIAL AND LEGAL PRINCIPLES OF TAXATION OF VIRTUAL ASSETS: STATUS AND PROSPECTS.....	221

Lazur Ya.V., Karabin T.O. SECTORAL AND JURISDICTIONAL DIMENSIONS OF MATERIAL (PATRIMONIAL) LIABILITY IN THE CIVIL SERVICE.....	228
Lahova O.V., Prykhodko O.M. THE IMPACT OF DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION ON THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PATENT ACTIVITIES IN UKRAINE.....	235
Lyseiuk A.M. PECULIARITIES OF THE STRUCTURE OF THE LEGAL MECHANISM FOR COUNTERACTING DESTRUCTIVE INFORMATION INFLUENCES.....	241
Lytvyn N.A., Berlach A.I., Matseliukh I.A. POLITICAL RIGHTS OF PUBLIC SERVANTS IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL LEGAL RESPONSIBILITY OF STATES.....	247
Magdalina I.V. SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY BODIES PERFORMING PUBLIC ADMINISTRATION FUNCTIONS IN THE SPHERE OF EDUCATION.....	254
Matviiets O.A. ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE ECONOMIC SECURITY BUREAU OF UKRAINE: CONCEPT AND STRUCTURE.....	261
Mashyka Y.V. LAW ENFORCEMENT FUNCTION OF CUSTOMS AUTHORITIES OF UKRAINE IN WARTIME: CHALLENGES AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT.....	269
Mashtaliar O.M. ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND BIOMETRIC DATA IN THE CRIMINAL PROCEDURE OF UKRAINE: ADMISSIBILITY, RISKS, AND JUDICIAL OVERSIGHT.....	276
Myronenko V.S., Brusenko A.S., Kovtun M.S. RENEWAL OF COMPETITION FOR PUBLIC OFFICE: PROCEDURAL ASPECTS AND INNOVATIONS.....	284
Moroz N.S. ENSURING ROAD SAFETY IN THE CONTEXT OF PROCEEDINGS IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES.....	290
Mushenok V.V. NON-PERFORMING BANK ASSETS AS AN OBJECT OF REGULATORY AND LEGAL REGULATION IN THE SPHERE OF FINANCIAL RELATIONS.....	296
Natochiy A.D., Timofeev V.P. APPLICATION OF MODERN SIMULATION TECHNOLOGIES IN FIRE TRAINING: EFFECTIVENESS OF VIRTUAL COMBAT TRAINING.....	302
Ovchar M.M. FROM LEGAL VACUUM TO COMBAT APPLICATION: THE EVOLUTION OF THE REGULATORY FRAMEWORK FOR UNMANNED AIRCRAFT SYSTEMS IN THE ACTIVITIES OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE.....	308
Onyskovets M.Y. THE INSTITUTE OF CIVIL SOCIETY AS A SUBJECT OF CONTROL OVER THE IMPLEMENTATION OF PERMITTING ACTIVITIES IN THE FIELD OF URBAN PLANNING IN WARTIME.....	314
Patskan V.V. TRANSFORMATION OF THE EU ANTI-CORRUPTION ARCHITECTURE: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE LATVIAN AND LITHUANIAN MODELS IN THE CONTEXT OF UKRAINIAN REFORMS.....	319

Pyrozhkova A.S., Domrina M.K., Paraschenko O.K. LEGAL REGULATION OF CRYPTOCURRENCIES: BETWEEN FINANCIAL LAW AND INTELLECTUAL PROPERTY LAW.....	325
Proskurnya E.E. FEATURES OF REGULATORY AND LEGAL SUPPORT FOR THE USE OF UNMANNED AIRCRAFT SYSTEMS BY UNITS OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....	332
Prots I.M. LEGAL NATURE OF A DIGITAL INVESTMENT PLATFORM.....	337
Prots I.M., Skrynkovskyy R.M. PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR ROAD SAFETY.....	343
Serafyn O.V. STATE CONTROL IN THE ENERGY SECTOR UNDER MARTIAL LAW: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS.....	349
Sova I.G. THEORETICAL AND LEGAL FOUNDATIONS FOR THE USE OF SOFT LAW AS A SOURCE OF TAX LAW AND ITS PLACE WITHIN THE SYSTEM OF LEGAL SOURCES.....	356
Sushko O.O., Zelinska A.O. DISPUTE RESOLUTION WITH THE PARTICIPATION OF A JUDGE: THEORETICAL FOUNDATIONS AND LIMITED EFFECTIVENESS IN PUBLIC LAW DISPUTES.....	363
Timofeev V.P., Natchiy A.D., Tolmachova Y.M. THE ROLE OF UAVS AND MULTIMEDIA IN TRAINING POLICE OFFICERS FOR SERVICE UNDER MARTIAL LAW.....	369
Tymchak V.V., Tymchak M.V. ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF FORMING ENDOWMENT FUNDS OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS IN UKRAINE AND EUROPEAN UNION COUNTRIES.....	376
Trachuk P.A., Tymchak V.V. LEGAL REGULATION OF THE STATUS OF LABOR MIGRANTS IN LEGISLATION.....	382
Fedunyak I.O., Kushlyk V.B. LEGAL GROUNDS AND PECULIARITIES OF BRINGING LEGAL ENTITIES TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY.....	388
Fedchyshyn S.A. ON CURRENT LEGISLATIVE INITIATIVES TO IMPROVE THE PREVENTION AND COMBATING OF DOMESTIC VIOLENCE IN UKRAINE.....	394
Tsaruk A.V. PROBLEMATIC ISSUES OF THE DETENTION OF FOREIGN NATIONALS BY REPRESENTATIVES OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE (ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT).....	400
Cherkunov O.V. HISTORICAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF THE ORGANIZATION OF CUSTOMS DUTIES IN UKRAINIAN TERRITORIES (18TH – EARLY 20TH CENTURY).....	405
Shvets D.Ye., Hulevska H.Yu., Kostromina O.H. PREVENTION OF CONFLICT OF INTEREST IN SOCIAL INTERACTION IN PUBLIC ADMINISTRATION (USING LOBBYING AS AN EXAMPLE).....	411
Shelever N.V. THE ROLE OF MEDIATION IN THE RESOLUTION OF PUBLIC-LEGAL DISPUTES: THE EXPERIENCE OF UKRAINE, THE GREAT BRITAIN AND THE EU.....	417
Shopina I.M. IMPROVEMENT OF THE MILITARY OMBUDSMAN’S ACTIVITY: EXPERIENCE OF REVIEWING SERVICE COMPLAINTS IN THE UNITED KINGDOM.....	423

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

УДК 342.35

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.1>

ЄВРОСТАНДАРТИ В МИТНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ: ОЧІКУВАННЯ ТА ПРОЦЕДУРА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Андрійко О.Ф.,

*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
провідний науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького
НАН України
ORCID: 0000-0002-7507-3090*

Дорофєєва Л.М.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права ДВНЗ
«Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0002-0585-5927*

Корнева Т.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри
конституційного права та галузевих дисциплін
ННІП Національного університету водного
господарства та природокористування
ORCID: 0000-0002-3944-1263*

Андрійко О.Ф., Дорофєєва Л.М., Корнева Т.В. Євростандарти в митному законодавстві: очікування та процедура імплементації.

Стаття присвячена проблематиці підготовки нової редакції Митного кодексу України, у повній мірі адаптованого до аналогічних європейських норм. Враховуючи, що Європейський Союз являє собою, насамперед, митний та економічний союз, імплементація євростандартів митної діяльності є одним із факторів, що можуть пришвидшити вступ України до Спільноти.

Через аналіз проекту нового митного кодексу виокремлена проблема необхідності уточнення окремих термінів митної справи, які внаслідок запозичення понять що використовуються в ЄС, отримують значення, відмінні від тих, що містяться в національному митному законодавстві.

Очікувані результати імплементації європейських норм митного законодавства стосуються створення безпаперового середовища для митниці та торгівлі, спрощення вимог, використання сучасних інструментів і технологій, впровадження однотипних процедур, забезпечення більшої єдності для бізнесу через запровадження уніфікованих та гармонізованих правил щодо гарантій, надання широких переваг авторизованим економічним операторам (спрощене митне оформлення, скорочені строки контролю, пріоритетне проходження перевірок тощо). Використання інформаційних технологій має супроводжуватись стандартизованим та гармонізованим застосуванням процедур митного контролю з метою забезпечення його однакового рівня по всьому ЄС з тим, щоб не створювати неконкурентної поведінки.

У статті розглянуто процедуру обговорення проекту нового митного кодексу, залучення до дискусії визначених членів робочої групи, науковців, практиків, бізнесменів та політиків, а також основні очікування та ризики, пов'язані із змінами законодавства.

У висновках підкреслюється, що результатом імплементації євростандартів у національне митне законодавство стануть швидші, прозоріші та зручніші митні процедури, що створить сприятливі умови для учасників зовнішньоекономічної діяльності, знизить рівень корупційних ризиків та позитивно вплине на інтеграцію України з ЄС. Одночасно пропонується враховувати, що поки українська митниця та бізнес будуть вчитись працювати в нових умовах, митне законодавство ЄС продовжить свій розвиток, що прогнозовано потребуватиме наступних вдосконалень митного законодавства.

Ключові слова: митний кодекс, євроінтеграція, співпраця з бізнесом, імплементація євростандартів, корупційні ризики, митна справа, митна термінологія, митні процедури.

Andriiko O.F., Dorofeieva L.M., Korneva T.V. EU Standards in customs legislation: expectations and the implementation procedure.

The article examines the challenges involved in drafting a new edition of the Customs Code of Ukraine that is fully aligned with the corresponding norms of the European Union. Given that the European Union is, first and foremost, a customs and economic union, the implementation of EU customs standards is one of the factors that may accelerate Ukraine's accession to the Community.

An analysis of the draft Customs Code highlights the need to clarify certain customs-related terms which, due to the borrowing of concepts used in the EU, have acquired meanings that differ from those contained in Ukrainian customs legislation.

The anticipated outcomes of implementing EU customs rules include the creation of a paperless environment for customs and trade, the simplification of requirements, the use of modern tools and technologies, the introduction of uniform procedures, and the establishment of greater consistency for businesses through unified and harmonised rules on guarantees. Significant benefits are expected for authorised economic operators, such as simplified clearance, shorter control times and priority checks. The use of information technologies must be accompanied by standardised and harmonised application of customs-control procedures to ensure a uniform level of control across the EU and to avoid distortions of competition.

The article considers the procedure for discussing the draft of the new Customs Code, the involvement of designated members of the working group, scholars, practitioners, business representatives and policymakers, as well as the main expectations and risks associated with legislative change.

The conclusions emphasise that the implementation of EU standards in national customs legislation will result in faster, more transparent and more user-friendly customs procedures. This will create favourable conditions for participants in foreign economic activity, reduce corruption risks and contribute positively to Ukraine's integration with the EU. At the same time, it is noted that while Ukrainian customs authorities and businesses adapt to the new framework, EU customs law will continue to evolve, which will predictably require further refinement of Ukraine's customs legislation.

Key words: Customs Code; European integration; cooperation with business; implementation of EU standards; corruption risks; customs affairs; customs terminology; customs procedures.

Постановка проблеми. Основним напрямком розвитку державної митної справи на теперішній час є приєднання до ЄС, що передбачає адаптацію національного законодавства не лише до законодавства даного союзу, але й до міжнародних стандартів на основі яких він здійснює свою діяльність [1, с. 135]. Відповідно, набуває актуальності тема підготовки проекту нового Митного кодексу України максимально адаптованого до норм митного законодавства Євросоюзу. Спільна мета Міністерства фінансів, Державної митної служби і міжнародних партнерів полягає у створенні безпаперової митниці з оптимізованими процедурами, що сприятимуть розвитку міжнародного бізнесу та зміцнюватимуть роль української митниці як східного кордону Європи. В умовах, коли українські митні органи переживають складний процес реформування, а митне законодавство потребує системних змін, питання впровадження міжнародних стандартів митної діяльності потребує ґрунтовних наукових досліджень, які мають спиратись на практику їх реалізації.

Стан опрацювання. Вплив законодавчих змін на формування та діяльність митної системи України досліджувались у низці праць науковців та практиків: І. Бережнюка, Л. Баязитова,

І. Гуцул, Б. Кормича, П. Пашка, І. Письменного, Д. Приймаченка, В. Ченцова та інших. Для нас це також не перше дослідження змін в умовах євроінтеграційних процесів, проте інтенсифікація євроінтеграційних процесів потребує нових наукових розвідок.

Метою статті є аналіз процесу підготовки проекту нового Митного кодексу України та викликів, пов'язаних із формуванням євроінтеграційних підходів та імплементацією нових стандартів митної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Обраний Україною курс на європейську інтеграцію вимагає цілеспрямованих дій у всіх галузях державного управління, і у тому числі у сфері здійснення митної справи. Положення Закону України від 18.03.2004 № 1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» і сьогодні залишаються фактично базовим законодавчим актом у цій сфері [2]. Поряд з цим, у Національній стратегії доходів до 2030 року серед напрямів гармонізації митного законодавства України до законодавства ЄС було заплановано розробити новий Митний кодекс, що має забезпечити повну імплементацію положень *acquis* ЄС в митній сфері, уніфікацію проходження митних процедур з ЄС [3]. До того ж, розробка нового Митного кодексу України на основі Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 952/2013 про встановлення Митного кодексу Союзу є ключовою рекомендацією Україні у Звіті щодо розширення ЄС.

Відомий факт, що Європейський союз, насамперед це союз економічний та митний. 4 листопада 2025 року Європейська Комісія опублікувала Звіт в межах Пакета розширення Європейського Союзу 2025 року, який містить оцінки прогресу, досягнутого всіма країнами-кандидатами та потенційними кандидатами на вступ до ЄС. Зокрема, представлений Звіт по Україні з оцінками реформ по всіх переговорних розділах та загальним станом підготовки країни для приєднання до ЄС. У цьому річному Звіті, в межах Кластера 1 «Основи процесу вступу до ЄС» Єврокомісія відзначила прогрес у сфері юстиції, свободи та безпеки, а також підвищила оцінку реформи публічного управління, фінансового контролю та відповідності економічним критеріям [4].

Цілком погоджуємось, що одним із найважливіших напрямів стратегії інтеграції України до європейського політичного, економічного та інформаційного простору є подальше приведення вітчизняного правового поля до міжнародних стандартів [5, с. 74]. Цей процес складний, комплексний та довготривалий, оскільки передбачає, крім змін норм національного права, зміну в організації діяльності державних органів та в суспільстві в цілому. Сьогодні в міжнародному праві *de facto* створена та успішно функціонує ціла система стандартів, які регламентують різноманітні аспекти міжнародних відносин. Для подальшого вдосконалення правової системи України та її входження в європейський правовий простір особливого значення набувають саме європейські правові стандарти [6].

Станом на грудень 2025 року Україна вже виконала 91% митних зобов'язань за Угодою про асоціацію з ЄС. Одним із ключових етапів на шляху України до членства в ЄС є завершення переговорів за Розділом 29 «Митний союз». Як зазначають фахівці Держмитслужби, для цього необхідно ухвалити новий Митний кодекс і розбудувати цифрову інфраструктуру для синхронізації з європейськими системами. Ми прагнемо, щоб майбутнє митне законодавство забезпечувало зручність для бізнесу та ефективність для країни, створюючи підґрунтя для відкритої та довірчої взаємодії між державою і бізнесом, де кожна процедура буде зрозумілою, а кожне рішення – обґрунтованим [7].

Спрощення законної торгівлі та боротьба проти шахрайства вимагають простих, швидких та стандартних митних процедур та процесів. Митний кодекс ЄС визнає доцільним, з огляду на створення простого та безпаперового середовища для митниці та торгівлі, спрощувати митне законодавство, дозволити використання сучасних інструментів і технологій, заохочувати однакове застосування митного законодавства та модернізованого підходу до митного контролю. Митні процедури мають бути об'єднані або приведені до однотипності, а їх кількість скорочена до економічно обґрунтованої. Забезпечення єдності для бізнесу вирішується через запровадження уніфікованих та гармонізованих правил щодо гарантій, авторизовані економічні оператори мають широкі переваги, зокрема: спрощене митне оформлення, скорочені строки контролю, пріоритетне проходження перевірок тощо.

Правові основи митної політики ЄС визначають необхідність оброблення всіх митних і торгових транзакцій в електронному вигляді, а інформаційні та комунікаційні системи для митних операцій повинні у кожній країні надавати такі ж самі зручності для суб'єктів зовнішньоекономічної

діяльності, весь обмін і зберігання інформації здійснюється з використанням електронних систем обробки даних. Використання вказаних технологій повинно супроводжуватись стандартизованим та гармонізованим застосуванням процедур митного контролю з метою забезпечення його одного рівня по всьому ЄС з тим, щоб не створювати неконкурентної поведінки на різних пунктах пропуску для в'їзду та виїзду в/до Співтовариства.

26 серпня 2025 року Кабінет Міністрів протокольним рішенням підтримав проект нового Митного кодексу України (МКУ), підготовлений Мінфіном і Держмитслужбою за участі технічної допомоги ЄС, оскільки його розробка і затвердження є однією з основних вимог до України в контексті наближення митної сфери до європейських норм, вступу до ЄС та отримання фінансової допомоги. Уряд доручив Офісу євроінтеграції направити проект МКУ для оцінки до Європейської Комісії (ЄК). Одночасно з цим Міністерством фінансів була створена робоча група з представників громадськості, яка має долучитися до обговорення проекту МКУ. Після оцінки ЄК проект МКУ планується доопрацювати спільно з експертами та бізнес-спільнотою. Очікуваними перевагами анонсовано узгодження митних процедур із практиками ЄС; зниження витрат бізнесу та прискорення торгівлі; спрощення виробничих і логістичних процесів для компаній.

Вже сьогодні Європейська Комісія, МВФ, ВМО та бізнес позитивно оцінюють прогрес у цифровізації митних процедур, протидії корупції та зростанні надходжень до державного бюджету. Представник Генерального директорату з питань оподаткування та митного союзу (DG TAXUD) коментуючи процес імплементації як критично необхідний підкреслив: «ми очікуємо повного узгодження митного законодавства України та ЄС, бо наступного дня після вступу у вас буде на пряму застосовуватися Митний кодекс ЄС» [8].

Враховуючи, що одним із ключових завдань сучасної митниці є сприяння міжнародній торгівлі, наближення до європейських практик спрощення митних формальностей і скорочення часу оформлення товарів сприятиме інтенсифікації експортно-імпортних операцій на українському кордоні. Саме цих основних напрямках планується зосередитись під час розробки положень нового Митного кодексу [9].

Наразі український бізнес, практики митної справи та науковці лише починають ознайомлюватися із новаціями, закладеними у проекті нового МКУ. До того ж робота над проектом не зупиняється. У листопаді 2025 року у форматі експертного діалогу відбувся круглий стіл «Концептуальні засади інтеграції правових категорій в текст проекту нового Митного кодексу України з урахуванням євроінтеграційних вимог», ініційований членами робочої групи. У заході взяли участь фахівці Мінфіну, Держмитслужби, а також представники експертної та наукової спільноти. Основні дискусії точились навколо системного аналізу ключових правових термінів, які формують основу майбутнього МКУ. Учасники опрацьовували підходи до визначення таких понять, як «митна справа», «митний кордон», «митна територія», «державна митна політика» тощо, оскільки саме вони закладають логіку побудови всього Кодексу та визначають юридичні межі застосування митних процедур. Їхнє коректне тлумачення є важливим для гармонізації українського законодавства з європейським правом та уникнення колізій у правозастосуванні [10].

Фахівці переконані, що для входження в ЄС нам потрібно мати єдину синхронізовану систему декларування, єдині критерії митного контролю, скорочений час оформлення митних декларацій. Приміром, у Євросоюзі 70% всіх митних декларацій оформлюється протягом 5 хвилин, а в Україні зараз це може зайняти навіть кілька днів. Тож новий Митний кодекс полегшить роботу наших підприємців, покращить бізнес-клімат в Україні. Крім того, цей документ потрібен для боротьби з тіньовою економікою [11].

Представники бізнесу вже окреслили низку актуальних тем для обговорення на наступних засіданнях - від імплементації вже ухвалених європейських практик (зокрема авторизацій) та визначення тривалості перехідного періоду до нового Митного кодексу, - до обговорення можливості надання митниці статусу правоохоронного органу. Особливу увагу під час консультацій буде приділено розділам, які містять національні вимоги та положення, що потребують адаптації до норм і регламентів ЄС [12].

Практика залучення до дискусій широкого кола зацікавлених осіб у повній мірі узгоджується з вимогами постанови Кабінету Міністрів України №996 від 03.11.2010 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою встановлено, що «проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного

і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень» [13].

Здійснюючи економічну функцію, держава через сукупність правових та організаційних засобів впливає на фінансові, податкові та митні відносини, тобто на складову ринкової економіки. Зовнішньоекономічна діяльність кожної держави унормовується законами і підзаконними актами, при цьому митна нормотворчість має бути, насамперед, доцільною і відповідати публічним та приватним інтересам суспільства. При аналізі статті 5 проекту нового МКУ, яка має назву «Визначення основних термінів і понять (стаття 5 Регламенту Комісії (ЄС) 952/2013, стаття 1 Делегованого Регламенту Комісії (ЄС) 2015/2446, стаття 1 Імплементативного Регламенту Комісії (ЄС) 2015/2447)» виникають питання щодо впливу перерахованих актів ЄС на визначення митних термінів в національному законодавстві (МКУ), у тому числі й з огляду на проблематику офіційного перекладу іншомовних джерел.

Важливо зазначити, що значна частина нормативних документів ЄС, які потребують перекладу, використовують вузькопрофільну складну митну термінологію, отже мають проходити через етап професійного наукового та профільного редагування. Стаття 3 Закону України від 04.06.2024 № 3760-IX «Про застосування англійської мови в Україні» [14] встановлює вимоги щодо обов'язковості володіння англійською мовою до осіб, які претендують на зайняття посад у митних органах, і надає додаткові важелі та можливості створення спеціального підрозділу, відповідального за офіційний переклад директив та регламентів ЄС саме з питань митної справи. На нашу думку, сьогодні координація суб'єктів, зокрема у сфері зовнішньоекономічної та митної діяльності, потребує покращення, у тому числі шляхом формування структур, відповідальних за офіційний переклад європейського законодавства та міжнародних угод, підписаних та ратифікованих Україною.

Спеціаліст з практики податкового права та трансфертного ціноутворення Євген Курілов констатує фактичну відсутність офіційних та якісних перекладів міжнародних документів, вказує, що реальна потреба України в якісних офіційних перекладах актів законодавства ЄС зростає у геометричній прогресії. Він зазначає, що на національне податкове та митне законодавство все більший вплив вказує міжнародне законодавство, в т. ч. відповідне галузеве законодавство Європейського Союзу, та прогнозує подальше посилення такого впливу [15]. Одним з найкращих варіантів, на нашу думку, мала б стати реалізація розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2024 р. № 1222-р «Про утворення державної установи “Офіс перекладів”» [16].

При тому, що проект нового МКУ розробляється на основі митного законодавства ЄС, багато його положень не будуть кардинально відрізнятися від чинного, оскільки за останні роки значна частина євроінтеграційних норм уже імплементована у діючий Митний кодекс. Очікується синхронізація митних процедур з процедурами, запровадженими в ЄС, може знизити витрати для бізнесу та значно спростить та прискорить торгівлю з країнами-членами ЄС, а завдяки усуненню розбіжностей у застосуванні митних процедур бізнес матиме можливість оптимізувати виробничі та логістичні процеси, оскільки їм не потрібно буде враховувати різні підходи в застосуванні митних процедур.

Висновки. Обраний євроінтеграційний курс потребує кардинальної зміни українського митного законодавства, важливим етапом якої є підготовка та прийняття принципово нового Митного кодексу, що у повній мірі відповідатиме митному праву ЄС. Така гармонізація митного законодавства допоможе нам прискорити отримання членства в Європейському Союзі. Проте, формування євроінтеграційних підходів не обмежується питанням вдосконалення норм національного законодавства, а потребує комплексного підходу з урахуванням технічних, інформаційних та організаційних можливостей митних органів. До того ж імплементация стандартів ЄС у митній діяльності вимагає синхронного переходу на здійснення митних формальностей за оновленими правилами як посадових осіб митних органів, так і бізнес-спільноти.

Результатом імплементации євростандартів у національне митне законодавство стануть швидші, прозоріші та зручніші митні процедури, що створить сприятливі умови для учасників зовнішньоекономічної діяльності, знизить рівень корупційних ризиків та позитивно вплине на інтеграцію України з Європейським Союзом. Поряд з цим, слід враховувати, що за період, поки українська митниця та бізнес будуть вчитись працювати в нових умовах, митне законодавство ЄС продовжить свій розвиток. Відтак, науковці та фахівці митної справи мають прогнозувати наступні кроки по вдосконаленню митного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Русских Т.В. Концепція норм м'якого права у сфері регулювання митних відносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 176 с.
2. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>.
3. Національна стратегія доходів до 2030 року. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/National%20Revenue%20Strategy_2030_.pdf.
4. Єврокомісія представила Звіт щодо прогресу України в межах Пакета розширення 2025 – найкраща оцінка за три роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/evrokomisiia-predstavila-zvit-shchodo-prohresu-ukrainy-v-mezhakh-paketa-rozshyrennia-2025-naikrashcha-otsinka-zatry-roky>.
5. Письменний І.В. Концептуальні засади реформування митної служби України: дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. - Д., 2005. - 220 с.
6. Київець О.В. Європейські правові стандарти як міжнародно-правова категорія. Європейські студії і право. – № 1(5). URL: http://eurolaw.org.ua/publications/ukrainian-journal-of-european-studies/5-2011/44-2011-12-29-14-40-03#_ftn3.
7. Розпочалися консультації з громадськістю щодо проекту нового Митного кодексу України. URL: <https://customs.gov.ua/news/zagalne-20/post/rozpochalisia-konsultatsiyi-z-gromadskistiu-shchodo-proiektu-novogo-mitnogo-kodeksu-ukrayini-2458>.
8. Євроінтеграція: Україна прагне отримати новий Митний кодекс на основі Митного кодексу ЄС у 2026 році. Сайт Держмитслужби. URL: <https://customs.gov.ua/news/zagalne-20/post/ievrointegratsiia-ukrayina-pragne-otrimati-novii-mitnii-kodeks-na-osnovi-mitnogo-kodeksu-ies-u-2026-rotsi-2083>.
9. Мінфін розпочав підготовку нового Митного кодексу. URL: <https://www.qdpro.com.ua/ru/news/minfin-rozpochav-pidgotovku-novogo-mitnogo-kodeksu>.
10. Держмитслужба у соціальних мережах. URL: <https://linkbio.co/UkraineCustoms>.
11. Леонов О. Запровадження нового Митного кодексу України – одна з умов нашої євроінтеграції. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/265541.html.
12. Розпочалися консультації з громадськістю щодо проекту нового Митного кодексу України. URL: <https://customs.gov.ua/news/zagalne-20/post/rozpochalisia-konsultatsiyi-z-gromadskistiu-shchodo-proiektu-novogo-mitnogo-kodeksu-ukrayini-2458>.
13. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.
14. Про застосування англійської мови в Україні: Закон України від 04.06.2024 № 3760-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3760-20#Text>.
15. Курілов О. Офіс перекладів: Спроба номер... або торуємо дорогу до Європейського Союзу». Юридична практика від 19.12.2024. URL: <https://pravo.ua/ofis-perekladiv-sproba-nomer-abo-toruiemo-dorohu-do-ievropeiskoho-soiuzu>.
16. Про утворення державної установи “Офіс перекладів”: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2024 р. № 1222-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1222-2024-%D1%80#Text>.

УДК 342.56

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.2>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

Антонов А.,

аспірант Київського міжнародного університету

ORCID: 0000-0003-3876-5490

Антонов А. Адміністративно-процесуальна діяльність державних органів у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності.

Статтю присвячено комплексному аналізу адміністративно-процесуальної діяльності державних органів у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності як «динамічного зрізу» їхньої компетенції. Показано, що в умовах сьогодення ефективність адміністративного провадження безпосередньо впливає на реальність конституційних гарантій права власності та рівень довіри до публічної адміністрації. Розкрито специфіку множинності суб'єктів адміністративної юрисдикції, які залучені до розгляду справ, пов'язаних із посяганнями на різні види майна, та охарактеризовано особливу роль Національної поліції як ключового суб'єкта первинного реагування і процесуального «інтегратора» в цій сфері.

Проаналізовано структуру провадження у справах про адміністративні правопорушення у майновій сфері та зміст основних заходів забезпечення провадження. Обґрунтовано, що саме початкова стадія провадження концентрує основний масив процесуальних дій поліції й визначає подальшу якість розгляду справи. Особливу увагу приділено інституційній взаємодії Національної поліції з Державною службою з питань праці, органами рибохорони, лісового та екологічного контролю, податковими органами у справах за ст.ст. 47–51-4 КУпАП. Зроблено висновок про наявність асиметрії між обсягом адміністративної юрисдикції різних органів та їхніми процесуальними повноваженнями, що породжує ризики фрагментації практики й «прогалин юрисдикції» та зумовлює потребу подальшого нормативного узгодження й посилення процесуальних гарантій у справах, пов'язаних із посяганнями на право власності.

Додатково запропоновано критерії оцінки законності та ефективності адміністративно-процесуальної діяльності в аналізованій сфері: коректність кваліфікації правопорушень і пропорційність застосованих заходів адміністративного впливу; реалізація повноважень виключно в межах наданої компетенції; суворе дотримання процесуальних строків та вимог КУпАП. Аргументовано доцільність удосконалення організаційно-правових механізмів діяльності Національної поліції та інших органів адміністративної юрисдикції шляхом підвищення якості підготовки кадрів, цифровізації процедур фіксації та обліку правопорушень, посилення міжвідомчої координації й адаптації строків та процедур розгляду справ до сучасних безпекових викликів з метою забезпечення реальної дії гарантій права власності.

Ключові слова: адміністративно-процесуальна діяльність, адміністративні правопорушення, власність, право власності, адміністративна юрисдикція, адміністративне затримання, Національна поліція, компетенція.

Antonov A. Administrative and procedural activities of state bodies in cases of administrative violations in the field of property rights protection.

The article is devoted to a comprehensive analysis of the administrative and procedural activities of state bodies in cases of administrative offenses in the field of property rights protection as a «dynamic cross-section» of their competence. It is shown that in today's conditions, the effectiveness of administrative proceedings directly affects the reality of constitutional guarantees of property rights and

the level of trust in public administration. The specifics of the multiplicity of subjects of administrative jurisdiction involved in the consideration of cases related to encroachments on various types of property are revealed, and the special role of the National Police as a key subject of initial response and procedural «integrator» in this sphere is characterized.

The structure of proceedings in cases of administrative offenses in the property sphere and the content of the main measures to ensure proceedings are analyzed. It is substantiated that it is the initial stage of proceedings that concentrates the bulk of the police's procedural actions and determines the further quality of the case consideration. Particular attention is paid to the institutional interaction of the National Police with the State Labor Service, fisheries protection, forestry and environmental control authorities, and tax authorities in cases under Articles 47–51-4 of the Code of Administrative Offenses. It is concluded that there is asymmetry between the scope of administrative jurisdiction of different authorities and their procedural powers, which creates risks of fragmentation of practice and «jurisdictional gaps» and necessitates further regulatory harmonization and strengthening of procedural guarantees in cases involving infringements of property rights.

In addition, criteria for assessing the legality and effectiveness of administrative procedural activities in the area under review were proposed: correct classification of offenses and proportionality of administrative measures applied; exercise of powers exclusively within the limits of the competence granted; strict compliance with procedural deadlines and requirements of the Code of Administrative Offenses. The expediency of improving the organizational and legal mechanisms of the National Police and other administrative jurisdiction bodies by improving the quality of training, digitizing the procedures for recording and accounting for offenses, strengthening interagency coordination, and adapting the deadlines and procedures for considering cases to current security challenges in order to ensure the effective enforcement of property rights guarantees.

Key words: administrative and procedural activities, administrative offenses, property, property rights, administrative jurisdiction, administrative detention, National Police, competence.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження адміністративно-процесуальної діяльності державних органів у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності зумовлюється поєднанням кількох взаємопов'язаних чинників: конституційним визнанням права власності як одного з базових благ, поглибленням майнової диференціації суспільства, зростанням кількості деліктів майнового характеру в умовах воєнного стану та загальної соціально-економічної нестабільності, а також необхідністю посилення довіри громадян до механізмів публічно-правового захисту їх майнових прав. Попри тривалу дію КУпАП та наявність усталених підходів до тлумачення його норм, практика розгляду справ, пов'язаних із посяганнями на власність, виявляє низку системних проблем: фрагментацію адміністративної юрисдикції між різними органами, асиметрію між обсягом їх компетенції та реальними процесуальними повноваженнями, складнощі дотримання процесуальних строків і гарантій справедливого розгляду в умовах воєнних та інфраструктурних викликів, а також нерівномірність правозастосування у справах одних і тих самих категорій. За таких обставин особливого значення набуває комплексний аналіз адміністративно-процесуальної діяльності, насамперед Національної поліції як ключового суб'єкта первинного реагування на адміністративні проступки майнового характеру, з'ясування реальних меж її юрисдикції та процесуальних можливостей, а також виявлення організаційно-правових дисбалансів у взаємодії з іншими органами публічної адміністрації. Це створює наукове підґрунтя для оновлення моделі адміністративно-правової охорони права власності, удосконалення процедур виявлення, фіксації, розгляду та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення, посилення гарантій права власності та забезпечення належного балансу між ефективністю державного реагування й дотриманням прав людини.

Стан опрацювання проблематики. Питання присвячені проблематиці адміністративної відповідальності та діяльності державних органів у справах про адміністративні правопорушення ґрунтовно розроблялися у працях В. Авер'янова, О. Бандурки, Ю. Битяка, Т. Коломоєць, О. Остапенка, В. Котенко, М. Тищенко та ін. дослідників. Водночас більшість робіт зосереджена або на загальнотеоретичних аспектах адміністративної юрисдикції, або на окремих складах адміністративних проступків чи інституційних особливостях діяльності поліції, тоді як комплексний аналіз адміністративно-процесуальної діяльності державних органів саме у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності, з урахуванням множинності суб'єктів юрис-

дикції, асиметрії їх повноважень та сучасних умов воєнного стану, залишається фрагментарним і потребує подальшого наукового опрацювання.

Мета статті полягає у комплексному аналізі адміністративно-процесуальної діяльності державних органів у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності, з'ясуванні ролі Національної поліції України в цьому механізмі та формулюванні пропозицій щодо її удосконалення.

Виклад основного матеріалу. У широкому розумінні адміністративно-процесуальна діяльність державних органів є механізмом процесуального забезпечення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у їх взаємовідносинах з органами публічної адміністрації під час виявлення, розгляду та виконання рішень у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на власність. У цьому контексті сучасна адміністративно-правова доктрина України пов'язує з терміном «адміністративна юрисдикція» специфічний вид діяльності органів публічної влади, під якою доцільно розуміти встановлене законом коло повноважень органів державного управління, органів місцевого самоврядування, а також судів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, вирішення індивідуальних адміністративних спорів та застосування передбачених законом заходів адміністративного примусу і відповідальності. Отже, адміністративна юрисдикція охоплює як компетенцію (сукупність матеріальних і процесуальних повноважень), так і власне правозастосовну діяльність відповідних суб'єктів, що реалізується в межах адміністративного провадження та завершується винесенням юридично обов'язкових рішень.

Специфіка адміністративної юрисдикції у сфері охорони права власності полягає у множинності суб'єктів, наділених відповідними повноваженнями. До них належать: місцеві загальні суди, Державна служба України з питань праці, органи рибохорони Державного агентства України з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм, Державне агентство лісових ресурсів України, Державна екологічна інспекція України, органи Національної поліції, Державна податкова служба України та ін. суб'єкти, перелік яких закріплено у нормах Глави 17 КУпАП. Водночас у контексті адміністративно-правової охорони права власності особливу роль відіграє Національна поліція України, оскільки саме її підрозділи найчастіше здійснюють первинне виявлення і документування адміністративних проступків майнового характеру, забезпечують оперативне реагування на звернення громадян та виконання значної частини юрисдикційних рішень.

Адміністративно-процесуальна компетенція органів Національної поліції у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності проявляється у сукупності закріплених у законодавстві юрисдикційних повноважень: складати протоколи про адміністративні правопорушення; здійснювати адміністративне затримання та особистий огляд у випадках, встановлених законом; вилучати знаряддя правопорушення чи предмети, які є знаряддям або безпосереднім об'єктом посягання; розглядати окремі категорії справ і виносити постанови про накладення адміністративних стягнень; забезпечувати виконання таких постанов; вносити подання щодо усунення причин і умов, які сприяли вчиненню правопорушень у сфері власності. Таким чином, адміністративно-процесуальна діяльність поліції у цій сфері є комплексною та охоплює фактично всі стадії провадження.

Проаналізувавши правову літературу ми можемо виділити чотири стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення: порушення справи про адміністративне правопорушення; розгляд справи; оскарження постанови у справі та перегляд постанови; виконання постанови [1; 4; 9]. Розглянемо детальніше кожен з цих стадій.

Перша стадія (початкова) – стадія порушення справи. На цій стадії уповноважені посадові особи органів Національної поліції, Державної податкової служби України, громадські інспектори з охорони довкілля, державні інспектори з питань інтелектуальної власності та державні інспектори сільськогосподарства фіксують факт вчинення правопорушення (як правило, шляхом складання протоколу), здійснюють збір доказів, забезпечують збереження речових доказів, майна тощо. У сфері охорони права власності особливої ваги набувають процесуальні дії, спрямовані на встановлення розміру заподіяної шкоди, уточнення форми власності майна (державна, комунальна, приватна), ідентифікацію власника або законного володільця.

Друга стадія – стадія розгляду справи по суті компетентним органом (посадовою особою). Вона передбачає аналіз зібраних матеріалів, оцінку доказів з позицій їх належності, допустимості й достовірності, заслуховування пояснень правопорушника, потерпілого, інших учасників

процесу, вирішення клопотань, після чого виноситься постанова. У справах про адміністративні правопорушення, орган (посадова особа) виносить одну з таких постанов: про накладення адміністративного стягнення; про застосування заходів впливу; про закриття справи. З огляду на що зазначена стадія включає три етапи: підготовку справи до розгляду, розгляд справи і прийняття по ній постанови [13, с. 183]. Відзначимо, що у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності саме на цій стадії забезпечується реалізація принципу індивідуалізації відповідальності, оцінка характеру й ступеня суспільної небезпеки діяння, врахування особи правопорушника, обставин, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність.

Третя стадія перегляду постанови у справі є факультативною. Вона реалізується шляхом подання скарги особою, щодо якої винесено постанову, або внесення прокурором протесту. Перегляд забезпечує інстанційний контроль за законністю й обґрунтованістю юрисдикційних рішень, слугує процесуальною гарантією дотримання права на справедливий розгляд справи, особливо у ситуаціях, коли йдеться про втручання у право власності (наприклад, конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення).

Завершальною стадією провадження є виконання постанови. Вона включає діяльність органів Національної поліції, органів державної виконавчої служби, інших суб'єктів, спрямовану на реальну імплементацію застосованих адміністративних стягнень. У площині захисту права власності виконання постанови нерідко пов'язане також із забезпеченням відшкодування завданої шкоди. На відміну від вироків судів, які за загальним правилом підлягають виконанню лише після закінчення строку на їх оскарження (апеляційне, касаційне), постанови про накладення стягнень є актами управління і набувають чинності негайно. Положеннями КУпАП встановлено давність виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Не підлягає виконанню постанова, якщо її не було звернуто до виконання протягом трьох місяців з дня винесення. У разі припинення виконання постанови або відстрочки її виконання перебіг строку давності зупиняється [3, с. 156].

Отже, адміністративно-процесуальна діяльність державних органів у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності – це системна правозастосовна діяльність, що розгортається через послідовні стадії провадження, має чітко визначений нормативний порядок та забезпечує реалізацію матеріальних норм, спрямованих на охорону власності. Її ефективність безпосередньо залежить від рівня процесуальної регламентації, дотримання принципів законності, змагальності, об'єктивності й неупередженості, а також від реального забезпечення прав і законних інтересів учасників провадження. Адміністративно-процесуальна діяльність органів Національної поліції та інших суб'єктів адміністративної юрисдикції у справах, пов'язаних із посяганнями на власність, повинна забезпечувати дотримання права особи знати, у вчиненні якого правопорушення її підозрюють, користуватися правовою допомогою, надавати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання і відводи, оскаржувати постанову у справі. Водночас власник або законний володілець майна має бути належним чином поінформований про перебіг і результати провадження, про прийняті рішення щодо вилученого майна, конфіскації чи повернення предметів посягання.

Необхідно наголосити, що адміністративна юрисдикція у сфері охорони права власності виконує не лише каральну функцію. Кожне провадження у справі про адміністративне правопорушення майнового характеру має розглядатися державними органами як можливість для виявлення системних проблем у сфері управління майном (недоліки охорони об'єктів державної чи комунальної власності, прогалини у регулюванні правил благоустрою, слабкі місця у контролі за використанням земель, природних ресурсів тощо) і формування рекомендацій щодо їх усунення. Подання органів Національної поліції, адресовані підприємствам, установам, органам місцевого самоврядування, мають стати інструментом неформального, але дієвого впливу на причини й умови, що породжують адміністративні делікти у сфері власності.

Ми дотримуємось позиції, згідно якої діяльність держави, спрямована на охорону права власності, запобігання, припинення, виявлення та розкриття адміністративних правопорушень у майновій сфері, а також на здійснення виховного впливу на осіб, які їх вчиняють, має складний, багатоелементний характер. У цьому контексті до адміністративно-процесуальної компетенції державних органів відносять кілька взаємопов'язаних напрямів діяльності, які безпосередньо стосуються охорони права власності, зокрема:

- загальна та індивідуальна профілактична діяльність – здійснення систематичної роботи із попередження адміністративних правопорушень у сфері охорони права власності через правопросвітні заходи, участь у програмах «безпечна громада», аналіз причин та умов вчинення деліктів на конкретній території, індивідуальну профілактику щодо осіб, схильних до вчинення майнових правопорушень;
- виявлення та припинення адміністративних проступків, що посягають на право власності – оперативне реагування на повідомлення громадян, фіксація фактів протиправних посягань, документування складу правопорушення, застосування передбачених законом заходів забезпечення провадження;
- процесуальне сприяння іншим органам – взаємодія з органами місцевого самоврядування, органами державного нагляду й контролю, підприємствами, установами та організаціями щодо усунення причин та умов адміністративних правопорушень, пов'язаних з порушенням режиму власності.

Реалізація наведених напрямів діяльності у сукупності характеризує рівень активності та ефективності держави в охороні права власності й може розглядатися як один із ключових індикаторів спроможності публічної адміністрації забезпечувати належний правопорядок у майновій сфері.

Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення істотно розширює коло спеціальних завдань у сфері охорони права власності, покладених на органи Національної поліції та інші органи адміністративної юрисдикції. Так, процесуальні правомочності поліцейських у сфері адміністративної юрисдикції конкретизуються нормами КУпАП і відомчими нормативно-правовими актами. Серед них можна виділити наступні блоки повноважень:

- складення протоколів про адміністративні правопорушення – поліцейські уповноважені фіксувати факти вчинення адміністративних проступків, у тому числі пов'язаних із посяганнями на власність, шляхом оформлення відповідних протоколів, у яких відображаються обставини діяння, дані про правопорушника, потерпілого, свідків, ознаки об'єкта посягання, розмір шкоди тощо;
- застосування заходів забезпечення провадження – адміністративне затримання в установлених законом межах часу, привід, тимчасове вилучення речей і документів, особистий огляд та огляд речей, огляд транспортних засобів, тимчасове обмеження доступу до певних об'єктів, якщо це необхідно для запобігання подальшому посяганням на майно;
- перевірка документів та ліцензійно-дозвільних матеріалів – зокрема у випадках, коли є підстави вважати, що особа здійснює діяльність, пов'язану з підвищеним ризиком для права власності (охоронна діяльність, поводження з окремими видами майна, експлуатація спеціальних об'єктів), без належних правових підстав;
- витребування пояснень, довідок, документів – у межах провадження поліцейські мають право одержувати від громадян, посадових осіб, представників юридичних осіб інформацію, необхідну для всебічного з'ясування обставин делікту, у тому числі щодо правового статусу того чи іншого майна, підстав його використання або перебування у володінні правопорушника.

Важливо наголосити, що реалізація зазначених повноважень пов'язана із потенційним втручанням у сферу основоположних прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на повагу до приватного життя, недоторканності житла, свободи пересування, а також права власності. Тому адміністративно-процесуальна діяльність Національної поліції має будуватися на засадах законності, пропорційності, мінімальної необхідності обмежень і суворого дотримання процедурних гарантій (належне документування, роз'яснення прав і обов'язків, можливість оскарження дій посадових осіб, судовий контроль тощо).

Аналіз положень КУпАП щодо органів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення (ст. 255 КУпАП), та органів, уповноважених розглядати відповідні справи (Глава 17 КУпАП), дає підстави констатувати певну асиметрію між межами адміністративної юрисдикції органів Національної поліції та межами її процесуальних повноважень у справах, що стосуються охорони права власності. Вона впливає з установленого законодавцем розмежування функцій щодо: фіксації правопорушення (складання протоколу, застосування заходів забезпечення провадження) і вирішення справи по суті (винесення постанови про накладення стягнення чи закриття провадження). Унаслідок такого підходу уповноважені на те посадові особи органів Національної поліції нерідко наділені правом складати протоколи щодо значної частини правопо-

рушень, які прямо або опосередковано посягають на власність (дрібне викрадення чужого майна, порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності, порушення прав на геопросторові дані та метадані тощо), однак повноваження розглядати такі справи й ухвалювати по них рішення належать здебільшого суддям районних, районних у містах, міських чи міськрайонних судів, інколи – іншим органам виконавчої влади. Навпаки, щодо окремих складів адміністративних правопорушень у суміжних із власністю сферах (земельні, лісові, водні, природоохоронні відносини) посадові особи органів Національної поліції взагалі не визначені суб'єктами складання протоколів, хоча фактично саме її працівники часто першими виявляють такі порушення в ході несення служби.

Розподіл процесуальної компетенції між різними органами добре простежується на групах правопорушень, де об'єктом охорони є окремі види майна чи майнових прав. Для одних складів деліктів (ст.ст. 51, 51-4) КУпАП передбачає, що протоколи складають посадові особи Національної поліції, а справи розглядають суди загальної юрисдикції; для інших (ст.ст. 47–50) – протоколи оформлюють інспектори центральних органів виконавчої влади, які ж і приймають рішення у справах; у третій групі (ст. 51-2) випадків наявне поєднання: протокол може складати як поліція, так і інші органи, тоді як розгляд справи віднесено до компетенції суду. Таке неоднорідне нормативне розмежування призводить до того, що фактичні межі адміністративної юрисдикції Національної поліції у сфері охорони права власності не збігаються повністю з межами її адміністративно-процесуальних можливостей. З одного боку, поліція виконує ключову роль на початковій стадії провадження, фіксуючи значну частину правопорушень майнового характеру; з іншого – остаточні юрисдикційні рішення з багатьох таких справ приймають інші органи. Це об'єктивно зумовлено галузевим принципом організації публічного управління (наявністю спеціалізованих органів виконавчої влади, що реалізують державну політику в конкретних сферах), однак породжує й низку проблем: фрагментацію правозастосовної практики, ризики різнотлумачення однакових складів правопорушень різними органами, створення для осіб додаткових перешкод у чіткому усвідомленні того, до якого саме органу компетентно звертатися за захистом прав чи вирішенням справи, а також небезпеку виникнення «прогалин юрисдикції», коли жоден орган «*de facto*» не забезпечує належного реагування.

На перший погляд відсутність у Національної поліції повноважень щодо розгляду значної частини справ про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності могла б трактуватися як певне звуження кола завдань цього органу. Однак більш уважний аналіз норм КУпАП і спеціального законодавства дає підстави для протилежного висновку. Саме широкий спектр складів адміністративних правопорушень майнового характеру, за якими поліцейські уповноважені виявляти делікти, фіксувати їх шляхом складання протоколів та застосовувати заходи забезпечення провадження, свідчить про істотне розширення обсягу завдань, що постають перед Національною поліцією на різних стадіях провадження у справах про адміністративні проступки. До того ж виявлена вище певна невідповідність між межами адміністративної юрисдикції різних органів та змістом їх адміністративно-процесуальних повноважень ще раз підкреслює специфічний характер завдань, покладених на поліцію в механізмі адміністративно-правової охорони права власності.

Зазначені завдання конкретизують зміст основних функцій органів Національної поліції у сфері охорони права власності, окреслених у попередньому підрозділі цієї дисертаційної роботи, – насамперед функції виявлення й фіксації правопорушень майнового характеру та функції здійснення процесуальних дій у межах провадження у справах про такі делікти. Якщо компетенція визначає «що» саме має робити орган, то адміністративно-процесуальна діяльність відповідає на питання «як», «у якій послідовності» та «з використанням яких інструментів» реалізуються відповідні завдання. Таким чином, для органів Національної поліції ключове значення має початкова стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення – стадія порушення справи, оскільки саме на ній концентрується основний масив адміністративно-процесуальної діяльності поліції у сфері охорони права власності. Початкова стадія охоплює комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин правопорушення, їх юридичну оцінку, фіксацію доказів і оформлення результатів належним процесуальним документом – протоколом про адміністративне правопорушення. Протокол є єдиною формалізованою підставою для подальшого провадження у справі про адміністративне правопорушення. Від того, наскільки грамотно він складений, залежить правильність розгляду справи по суті та обґрунтованість застосування стягнення [7,

с. 165]. До змісту аналізованої стадії належать: отримання інформації про можливе посягання на власність (звернення громадян, повідомлення інших органів, безпосереднє виявлення працівником поліції); перевірка її достовірності; з'ясування часу, місця, способу та інших істотних обставин вчинення проступку; встановлення особи правопорушника і потерпілого; фіксація розміру завданої шкоди; збір пояснень, характеристик та інших відомостей, необхідних для правильної кваліфікації діяння.

Вітчизняний законодавець не завжди вживає термін «адміністративне розслідування» щодо проваджень у справах про адміністративні правопорушення, у тому числі пов'язаних із посяганням на право власності. Проте це не означає відсутності фактичної діяльності із збирання та аналізу доказів під час порушення справи про адміністративне правопорушення. Навпаки, зміст цієї стадії фактично включає всі основні елементи адміністративного розслідування: від фіксації події проступку, з'ясування даних про особу порушника, потерпілого, свідків до систематизації отриманої інформації та її відображення у процесуальних документах, які повинні містити дані, перелічені у ст. 256 КУпАП. Практика розгляду справ про дрібне викрадення чужого майна за ст. 51 КУпАП свідчить, що суди нерідко визнають протоколи такими, що не відповідають вимогам закону (через невідповідність фабули правопорушення диспозиції статті, складення протоколу не уповноваженою на те посадовою особою тощо), що стає підставою для закриття провадження або повернення протоколу про адміністративне правопорушення до відповідного правоохоронного органу для належного оформлення [11; 12].

Особливість провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності полягає також у часових межах, відведених для реагування уповноважених органів. Загальне правило про невідкладне складання протоколу після виявлення правопорушення, закріплене у нормах КУпАП та деталізоване у відомчих інструкціях МВС щодо оформлення матеріалів, поєднується з вимогою дотримання встановлених законом строків розгляду справи. Відповідно до ст. 277 КУпАП для правопорушень, що посягають на право власності, застосовується саме загальний п'ятнадцятиденний строк з дня одержання протоколу та інших матеріалів органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, без запровадження спеціальних (скорочених) строків для цієї категорії деліктів. Формально такий строк виглядає достатнім для збирання й оцінки доказів, але в умовах дії правового режиму воєнного стану, систематичних перебоїв з електропостачанням, обмеження доступу до реєстрів, ускладненої логістики й комунікацій на окремих територіях його дотримання на практиці нерідко виявляється проблематичним. За наявності потреби в додатковому з'ясуванні даних про особу правопорушника, проведенні експертної оцінки майна, уточненні розміру завданої шкоди, витребуванні інформації від інших органів реальний обсяг процесуальної роботи не завжди співвідноситься з відведеним часовим проміжком. Порушення цього строку, зі свого боку, сприймається судами як істотний процесуальний недолік і може призводити до закриття провадження або скасування постанов, що об'єктивно вимагає від посадових осіб поліції не лише високого рівня професійної підготовки та вміння оперативно орієнтуватися в нормах матеріального й процесуального права, а й налагодженої взаємодії з іншими органами та суб'єктами в умовах підвищеного навантаження й об'єктивних воєнних обмежень. У таких умовах саме під час складання протоколу концентрується значна частина завдань щодо всебічного та своєчасного з'ясування обставин адміністративного проступку, викриття винних осіб та вчинення необхідних процесуальних дій. Початкова стадія вимагає не лише оперативного реагування на факт посягання на власність, а й чіткої внутрішньої організації роботи самого органу поліції як суб'єкта адміністративної юрисдикції: координації дій чергових частин, дільничних офіцерів, патрульних підрозділів, оперативних служб, забезпечення належного обліку правопорушень і руху матеріалів.

Окремий вимір адміністративно-процесуальної діяльності органів Національної поліції у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності становить застосування передбачених КУпАП заходів забезпечення провадження. Поліцейські вправі в межах ст.ст. 260, 261 та 262 КУпАП застосовувати адміністративне затримання, проводити особистий огляд особи, огляд речей, що знаходяться при ній, та, за наявності передбачених законом підстав, огляд транспортних засобів, тимчасове вилучення речей і документів, які можуть бути предметом чи знаряддям правопорушення або мають доказове значення. У справах про посягання на майно йдеться, як правило, про вилучення викрадених речей, знарядь доступу до приміщень чи транспортних засобів, підроблених документів на майно тощо. Застосування кожного із зазначених

заходів має здійснюватися в процесуальній формі, передбаченій КУпАП: складення відповідного протоколу, зазначення в ньому підстав та мотивів дії, часу і місця її вчинення, даних про посадову особу та про особу, щодо якої застосовано захід, а також роз'яснення їй прав та обов'язків. Ст. 261 КУпАП окремо вимагає складення протоколу про адміністративне затримання та негайного повідомлення родичів затриманого, а за загальним правилом – також інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги [8].

Щодо юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців Національна поліція, у межах повноважень, визначених спеціальним законодавством, може здійснювати огляд приміщень, територій, місць зберігання товарно-матеріальних цінностей, транспортних засобів, якщо це прямо передбачено законом і необхідно для документування правопорушень у сфері охорони права власності. У разі виявлення таких правопорушень застосовуються тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів та інших речей з метою недопущення подальшого заподіяння шкоди правам власників чи іншим учасникам майнових відносин. Усі ці дії, відповідно до ст. 260 КУпАП, повинні здійснюватися з урахуванням можливості подальшого відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконним застосуванням заходів забезпечення провадження.

Адміністративне затримання є одним з обмежувальних заходів адміністративного примусу, який застосовується всупереч волі та бажанню порушника і полягає у тимчасовому обмеженні свободи пересування і місцезнаходження [2]. Адміністративне затримання виконує комплексну функцію. Воно, по-перше, забезпечує негайне припинення посягання на майно та запобігання його продовженню, а по-друге – створює належні процесуальні умови для ідентифікації особи порушника, встановлення обставин події, проведення оглядів та вилучень, необхідних для належного оформлення матеріалів. Згідно зі ст. 262 КУпАП, Національна поліція є одним із ключових суб'єктів, уповноважених на адміністративне затримання осіб, які вчинили адміністративне правопорушення у сфері охорони права власності. Строки затримання у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності не можуть перевищувати трьох годин, їх продовження не допускається.

Адміністративне затримання виступає інструментом оперативного реагування на посягання на власність, насамперед у ситуаціях, коли правопорушення має триваючий характер або супроводжується загрозою життю чи здоров'ю людей, надаючи уповноваженим поліцейським можливість негайно припинити делікт і забезпечити належне оформлення матеріалів провадження. Водночас установлені законом часові межі такого затримання, що зумовлюють обов'язок якнайшвидшого доставлення особи до відповідного підрозділу чи уповноваженої посадової особи, мають виразне гарантійне спрямування й слугують запобіжником від свавільного або непропорційного обмеження особистої свободи. Це набуває особливої ваги у справах про посягання на право власності, де інституційна зацікавленість правоохоронних органів у «підстрахуванні» шляхом більш тривалого тримання особи є об'єктивно високою й потребує урівноваження чіткими процесуальними приписами.

Адміністративне затримання у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності тісно пов'язане з іншими заходами забезпечення: особистим оглядом, оглядом речей і транспортних засобів, вилученням речей та документів тощо. Зазвичай ці заходи забезпечення проводяться у безпосередньому часовому та логічному зв'язку із затриманням: саме у період перебування особи у статусі затриманого поліцейські фіксують наявність у неї речей, які можуть бути предметом або знаряддям посягання на власність, здійснюють огляд місця події, транспортних засобів, приміщень, що перебувають у її володінні або користуванні. Всі ці процесуальні дії повинні супроводжуватися належним документальним оформленням – складанням протоколів, залученням понятих, фіксацією часу й підстав затримання, роз'ясненням прав і обов'язків затриманому.

Узагальнюючи, адміністративне затримання в системі заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності виступає одночасно інструментом оперативного реагування на посягання на майно й важливим елементом доказової діяльності. Від чіткого нормативного окреслення підстав, строків, суб'єктів та процедур затримання, а також від фактичного дотримання цих вимог у практиці Національної поліції залежить не лише ефективність притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності, а й реальність конституційних гарантій прав людини, включно з правом власності та правом на свободу та особисту недоторканність.

Переходячи до другої стадії – розгляду справи про адміністративне правопорушення та ухвалення постанови, доцільно акцентувати увагу на тому, що на ній вирішального значення набувають процесуальні механізми забезпечення участі необхідних суб'єктів провадження. Центральне місце серед них у контексті посягань на право власності посідає доставлення порушника. Під адміністративним доставленням порушника слід розуміти адміністративно-примусове вилучення особи, що скоїла адміністративний проступок, з місця вчинення цього правопорушення або з місця виявлення правопорушника та супровід його в орган, який вправі вирішувати питання про адміністративне затримання або притягнення до адміністративної відповідальності [10, с. 60]. Відповідно до ст. 259 КУпАП, доставлення до підрозділу поліції чи іншого компетентного органу застосовується у випадках, коли неможливо скласти протокол на місці вчинення правопорушення, хоча складення протоколу є обов'язковим [8]. Метою доставлення є встановлення особи правопорушника, належна фіксація події, оформлення протоколу та інших матеріалів, зокрема при вчиненні правопорушень, зв'язаних з посяганням на охоронювані об'єкти, інше майно, при вчиненні порушень земельного законодавства тощо.

Розгалужений масив процесуальних дій, що здійснюються від моменту первинної фіксації факту адміністративного проступку у сфері охорони права власності і до забезпечення явки особи на стадії розгляду справи по суті, свідчить про центральну роль Національної поліції в механізмі адміністративно-правового реагування на посягання на власність. Така діяльність потребує, з одного боку, оперативності й здатності швидко локалізувати правопорушення та організувати доставлення особи в можливо короткий строк, дотримуючись установлених часових меж перебування в приміщеннях органів охорони громадського порядку; з іншого – безумовного дотримання вимог законодавства про адміністративні правопорушення та фундаментальних принципів законності, справедливості, пропорційності, презумпції невинуватості, поваги до честі, гідності та особистої свободи людини. Саме баланс між ефективністю забезпечення провадження через доставлення і гарантіями прав людини визначає якість адміністративно-процесуальної діяльності державних органів у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності.

Санкції адміністративно-правових норм, спрямовані на обмеження прав і свобод людини і громадянина, а також застосування заходів забезпечення можуть бути виправдані лише за умови, що кожне рішення правозастосовного органу ґрунтується на чіткій, прозорій процедурі, приймається уповноваженою посадовою особою в межах її компетенції та має належне обґрунтування. У цьому контексті доцільно виокремити щонайменше три ключові критерії оцінки законності адміністративно-процесуальної діяльності державних органів у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності:

- правильність кваліфікації правопорушення та обґрунтованість застосування заходів адміністративного впливу, включно із заходами забезпечення провадження;

- реалізація повноважень виключно тим суб'єктом, якому вони прямо надані законом, без виходу за встановлені межі компетенції;

- строге дотримання процедурних вимог КУпАП та спеціального законодавства.

Окремий вимір адміністративно-процесуальної діяльності державних органів у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності становить реалізація функції взаємодії та сприяння іншим суб'єктам публічної адміністрації. З огляду на те, що інституційно таке співробітництво охоплює широкий спектр органів виконавчої влади та спеціалізованих контролюючих структур, доцільно зосередити увагу на його особливостях саме крізь призму діяльності Національної поліції як базового суб'єкта первинного реагування. Ідеться не лише про загальне інформаційне співробітництво, а й про виконання органами Національної поліції конкретних процесуальних дій на прохання або в інтересах органів, уповноважених розглядати окремі категорії справ про адміністративні правопорушення у сфері охорони права. У сучасній українській моделі адміністративної юрисдикції значна частина правопорушень, дотичних до власності, віднесена до компетенції спеціалізованих органів. Водночас практичне виявлення таких деліктів, забезпечення прибуття правопорушника, фіксація окремих доказів часто здійснюється саме поліцейськими підрозділами. З огляду на це, можна виокремити кілька основних груп органів, у взаємодії з якими Національна поліція реалізує свої адміністративно-процесуальні повноваження у сфері охорони права власності.

По-перше, співробітництво з Державною службою України з питань праці проявляється насамперед у справах про дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП), вчинене в межах трудо-

вих колективів – на підприємствах, в установах, організаціях. У ході перевірок, що проводяться інспекторами праці, виявляються факти привласнення або розтрата матеріальних цінностей роботодавця, незаконного заволодіння інструментом, спецодягом, обладнанням тощо, які за своїми ознаками підпадають під склад ст. 51 КУпАП. У таких ситуаціях Національна поліція забезпечує належну фіксацію події, приймання відповідних матеріалів від Держпраці, відібрання пояснень у працівників і посадових осіб, проведення необхідних оглядів та, за наявності підстав, складання протоколів про адміністративне правопорушення. Це дозволяє перевести виявлені контролюючим органом факти у площину адміністративно-юрисдикційної діяльності щодо захисту майнових прав.

По-друге, у взаємодії з органами рибохорони Державного агентства України з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм ключове значення мають склади, пов'язані з використанням водних об'єктів і тваринного світу як об'єктів державної власності (ст.ст. 48, 50 КУпАП). Самовільне захоплення водних об'єктів, незаконне самовільне водокористування, переуступка права водокористування, переуступка права користування об'єктами тваринного світу посягають на майнові інтереси держави. Національна поліція у таких випадках здійснює оперативне затримання осіб, що вчиняють правопорушення, зупинку транспортних засобів (суден, автомобілів), огляд і тимчасове вилучення знарядь лову, незаконно здобутих водних біоресурсів, інших речей, забезпечує охорону місця події. Отримані матеріали й результати процесуальних дій передаються до органів рибохорони, які, спираючись на них, оформлюють протоколи за ст.ст. 48, 50 КУпАП і ініціюють притягнення винних до відповідальності.

По-третє, у відносинах з Державним агентством лісових ресурсів України центральним є захист права державної власності на ліси, закріплений у ст. 49 КУпАП, а також низка ситуацій, коли дрібне викрадення чужого майна стосується лісопродукції, лісоматеріалів, іншого майна лісогосподарських підприємств. Самовільна переуступка права лісокористування чи укладення угод, що порушують право державної власності на ліси, як правило, виявляються лісовою охороною, але потребують силової підтримки з боку Національної поліції. Поліцейські підрозділи забезпечують виявлення та зупинку транспортних засобів із незаконно заготовленою деревиною, проведення оглядів і тимчасове вилучення лісопродукції, документів на вантаж, фіксацію факту самовільного користування лісовими ресурсами, опитування причетних осіб. На основі цих дій уповноважені посадові особи Держлісагентства складають протоколи, здійснюють розрахунок завданих збитків і вживають заходів до їх відшкодування.

По-четверте, взаємодія з Державною екологічною інспекцією України має міжгалузевий характер, оскільки Держекоінспекція залучена до захисту права державної власності на надра, води, ліси й тваринний світ – відповідно ст.ст. 47 – 50 КУпАП. Самовільне користування надрами, самовільне захоплення водних об'єктів або водокористування, укладення угод, що порушують право державної власності на природні ресурси, часто вчиняються у віддалених місцевостях, із використанням спеціальної техніки чи складних схем формальної «легалізації». У таких умовах Національна поліція, діючи спільно з інспекторами Держекоінспекції, забезпечує зупинку робіт (наприклад, незаконного видобування корисних копалин або самовільного використання вод), огляд територій, техніки, документації, тимчасове вилучення обладнання, добутої продукції, що є об'єктом державної власності. Зафіксовані поліцією дані слугують доказовою базою для складання протоколів за ст.ст. 47–50 КУпАП і визначення розміру завданої шкоди державі як власникові відповідних ресурсів.

По-п'яте, взаємодія з Державною податковою службою України проявляється передусім у площині захисту майнових прав держави та інших суб'єктів господарювання в справах за ст.ст. 51, 51-2 КУпАП. Матеріали податкових перевірок нерідко виявляють факти дрібного викрадення чужого майна (наприклад, привласнення готівкової виручки, майна підприємства службовими особами) чи незаконного використання об'єктів права інтелектуальної власності (ст. 51-2 КУпАП). У таких випадках Національна поліція забезпечує проведення оглядів приміщень і носіїв інформації, тимчасове вилучення незаконно виготовленої продукції, обладнання, матеріалів, що використовуються для порушення прав інтелектуальної власності. Отримані результати використовуються як підстава для складання протоколів за ст.ст. 51, 51-2 КУпАП і подальшого притягнення винних до відповідальності.

Вказане співробітництво здійснюється на всіх стадіях провадження – від моменту виявлення факту посягання до виконання постанови у справі. На етапі порушення справи поліція часто

виступає «першою ланкою» реагування, передаючи зібрані матеріали до компетентного органу (посадової особи). На стадії розгляду справи – забезпечує явку осіб, сприяє витребуванню додаткових доказів, виконує окремі процесуальні доручення. У процесі виконання постанови – бере участь у реалізації адміністративних стягнень (наприклад, у частині сприяння органам державної виконавчої служби, забезпечення доступу до об'єктів майна, припинення триваючих правопорушень).

Таким робом, адміністративно-процесуальна діяльність Національної поліції та інших державних органів у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності не зводиться до «вузького» розуміння юрисдикції як винесення постанови про стягнення. Вона охоплює розгалужений комплекс взаємопов'язаних дій, який забезпечує реальний, ефективний захист права власності як одного з базових конституційних благ у публічно-правовому вимірі.

Висновки. Підсумовуючи викладене, констатуємо, що адміністративно-процесуальна діяльність державних органів у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони права власності постає як «динамічний зріз» їхньої компетенції, в межах якого матеріально-правові повноваження набувають реального змісту через послідовні стадії провадження. Саме через порушення справи, її розгляд, перегляд постанови та виконання прийнятих рішень забезпечується не лише притягнення правопорушників до відповідальності, а й відновлення порушених майнових прав, реалізація правовідновлювальної і компенсаційної функцій адміністративно-правової охорони власності. Ключовим суб'єктом первинного реагування на адміністративні проступки майнового характеру є Національна поліція України. Її адміністративно-процесуальна компетенція охоплює увесь комплекс базових юрисдикційних повноважень: від виявлення та фіксації правопорушення, складання протоколу, застосування заходів забезпечення провадження – до участі у виконанні постанов і внесення подань щодо усунення причин та умов вчинення деліктів. У цьому аспекті адміністративно-процесуальна діяльність Національної поліції виконує системоутворювальну роль у механізмі адміністративно-правової охорони права власності.

Суттєвим є також виявлення асиметрії між обсягом адміністративної юрисдикції різних органів та змістом їх адміністративно-процесуальних повноважень. Значна частина складів правопорушень, що посягають на власність, документується саме працівниками поліції, тоді як остаточні рішення ухвалюються, як правило, судами. В інших випадках функції виявлення, фіксації й розгляду зосереджуються у спеціалізованих центральних органах виконавчої влади, хоча фактичне первинне реагування нерідко здійснюється поліцейськими підрозділами. Така конфігурація свідчить про специфічну роль поліції: її завдання виходять за межі «вузької» моделі юрисдикційного органу і тяжіють до функцій інтегратора, який забезпечує доказову, організаційну та силову підтримку всієї системи органів, що здійснюють адміністративне провадження у справах, пов'язаних із посяганнями на власність.

Значне навантаження у структурі адміністративно-процесуальної діяльності припадає на заходи забезпечення провадження – насамперед адміністративне затримання. Вони, з одного боку, виконують функцію оперативного припинення делікту й недопущення подальшої шкоди майну, а з іншого – створюють передумови для належного документування правопорушення та ідентифікації його суб'єктів. Водночас застосування таких заходів неминуче пов'язане з істотним втручанням у сферу особистої свободи, недоторканності приватного життя та майна, що зумовлює підвищені вимоги до законності, пропорційності й процесуальної формалізованості дій уповноважених посадових осіб. У цьому світлі дотримання строків розгляду справ, визначених ст. 277 КУпАП і сформованих виходячи з умов «мирного» правопорядку, набуває особливої складності в умовах воєнного стану, перебоїв з електропостачанням, обмеженого доступу до реєстрів та інших інфраструктурних викликів, що додатково підвищує вимоги до організаційної спроможності поліції та інших суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Інституційна взаємодія Національної поліції з іншими органами публічної адміністрації – Державною службою України з питань праці, органами рибохорони, Державним агентством лісових ресурсів України, Державною екологічною інспекцією України, Державною податковою службою України тощо – у справах за ст.ст. 47 – 51-4 КУпАП демонструє кооперативний характер адміністративно-процесуальної діяльності у сфері охорони права власності. Спеціалізовані органи здійснюють галузевий контроль і розгляд справ, тоді як поліція забезпечує оперативне виявлення деліктів, первинне збирання доказів, реалізацію заходів забезпечення та процесуальне сприяння на всіх стадіях провадження. Така модель, підвищуючи ефективність реагування завдяки поєд-

нанню спеціальних знань і поліцейських інструментів примусу, водночас вимагає подальшого нормативного узгодження, щоб мінімізувати ризики фрагментації практики, дублювання повноважень та виникнення «прогалин юрисдикції».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У двох томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с. URL: <https://kup.edu.ua/doc/administrativne-pravo-ukrajini.-akademichniy-kurs-pidruch.-u-dvoh-tomah-tom-1.pdf> (дата звернення: 10.12.2025).
2. Адміністративне затримання: що потрібно знати. *Юридична Газета*. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/administrativne-zatrimannya-shcho-potribno-znati.html> (дата звернення: 10.12.2025).
3. Беньковський С.Ю. Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2009. 219 с. URL: <http://search.nbuv.gov.ua/publ/REF-0000297864> (дата звернення: 10.12.2025).
4. Битяк Ю.П. Наукові основи систематизації законодавства України про адміністративні проступки. «Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення»: матеріали міжнародної наук.-практ. конференції. У 2-х ч. (7-8 грудня 2006 р.). Сімферополь, 2006. С. 5–7. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/3dc155a5-b3a0-4e9a-bf82-2ee70e7420f5/content> (дата звернення: 10.12.2025).
5. Габрелян А.Ю. Адміністративна відповідальність в галузі охорони. *Матеріали конференції МЦНД*, 2021. URL: <https://doi.org/10.36074/mcnd-19.03.2021.law-gov.03> (дата звернення: 10.12.2025).
6. Габрелян А.Ю. Форми адміністративно-правового забезпечення державної політики у протидії. *Матеріали конференцій Молодіжної наукової ліги*, 2021. URL: <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/liga/article/view/9731> (дата звернення: 10.12.2025).
7. Живицька Л.І. Стадії провадження справ про адміністративні правопорушення при їх розгляді різними державними органами. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*, 2012. № 6. С. 161–167. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2012_6_31 (дата звернення: 10.12.2025).
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*, 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 10.12.2025).
9. Остапенко О.І., Ковалів М.В., Єсімов С.С., Гулак Л.С., Отчак Н.Я., Остапенко Л.О. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2021. 618 с. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua> (дата звернення: 10.12.2025).
10. Рекеда Д.Ю. Доставлення порушника та організаційно-правові засади його застосування. *Правова держава*, 2015. № 20. С. 57–61. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2015_20_13 (дата звернення: 10.12.2025).
11. Справа № 465/6730/17, Провадження № 3/465/355/18. URL: <https://zakononline.ua/court-decisions/show/71819370> (дата звернення: 10.12.2025).
12. Справа № 673/1002/24, Провадження № 3/673/663/24. URL: https://zakononline.ua/court-decisions/show/122042674?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 10.12.2025).
13. Фазикош О.В. Поняття та сутність провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Ужгородського університету*, 2012. № 18. С. 183–185. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/3864c820-b264-410b-b375-ef7d0dafb01e/content> (дата звернення: 10.12.2025).

УДК 342.95(477):[351.741:342.7]

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.3>

ДОСВІД ПРОГРАМИ CUSTODY RECORDS В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ПРАВОЗАХИСНОЇ ПРОБЛЕМАТИКИ

Байбак А.Г.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедр адміністративної діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ
ORCID: 0009-0004-5700-5598*

Байбак А.Г. Досвід програми Custody Records в Україні в контексті правозахисної проблематики.

У статті досліджується досвід впровадження та функціонування системи Custody Records – сучасної інформаційної підсистеми, покликаної забезпечити прозорість, підзвітність та дотримання прав осіб, які перебувають під вартою. На основі аналізу системи нормативно-правових актів, організаційних документів, офіційних даних та результатів практичного застосування цієї системи у статті досліджено основні етапи розвитку системи, її функціональні можливості та значення для забезпечення норм поведінки з особами, позбавленими волі. Особлива увага приділена ролі посадової особи, відповідальної за нагляд за дотриманням прав ув'язнених, яка є новою стороною в адміністративних відносинах, а також впровадженню «інтелектуальної» системи відеоспостереження, що мінімізує ризик втручання або маніпулювання даними.

Показано, що система Custody Records дозволяє здійснювати повну, актуальну та надійну реєстрацію всіх заходів, що вживаються щодо ув'язненого, включаючи документацію про стан його здоров'я, реєстрацію фізичних ушкоджень та дій. Було встановлено зв'язок між функціонуванням системи та зменшенням кількості скарг на дії поліції, що свідчить про її ефективність як інструменту захисту прав людини. Розглянуто структуру та зміст інструкції Міністерства внутрішніх справ від 2022 року, яка регулює процедуру створення та ведення електронних бланків затримання, специфікації доступу до інформації та умови зберігання інформації.

У статті описано низку проблем, які існують у зв'язку з практичним застосуванням системи: необхідність визначення правового статусу посадової особи, яка здійснює затримання, необхідність оснащення поліцейських органів відповідним технічним обладнанням, стандартизація оформлення приміщень для затриманих осіб та регулювання використання відеозаписів. Підкреслюється, що подальший розвиток Custody Records в умовах надзвичайного стану підтверджує важливість забезпечення прав людини, навіть у кризових ситуаціях.

Було зроблено висновок, що система Custody Records є ефективним інструментом для підвищення довіри до правоохоронних органів, зменшення випадків жорстокого поведінки та підвищення відповідальності поліції. Розвиток Custody Records має стати одним із пріоритетів для вдосконалення механізмів захисту прав людини та реформування сектору безпеки.

Ключові слова: Custody Records; права людини; затримана особа; поліцейська діяльність; правозахисна система; відеофіксація; кастоді-офіцер; адміністративно-правовий статус; Національна поліція України.

Baibak A.G. Experience of the Custody Records system in Ukraine in the context of human rights issues.

The article examines the experience of implementing and operating the Custody Records system in Ukraine, a modern information subsystem designed to ensure transparency, accountability and respect for the rights of detainees in the activities of the National Police. Based on an analysis of regulatory and legal acts, organisational documents, official data and the results of practical application, the article describes the key stages in the development of the system, its functional capabilities and its significance for ensuring standards of treatment of persons deprived of their liberty. Particular attention is paid to

the role of the custody officer as a new subject of administrative and legal relations responsible for monitoring the observance of the rights of detainees, as well as to the issue of introducing a 'smart' video recording system that minimises the possibility of interference or manipulation of data.

It is shown that Custody Records allows for complete, timely and reliable recording of all actions taken in relation to a detained person, including documentation of their state of health, recording of bodily injuries, and the actions of lawyers, medical workers and law enforcement officers. The relationship between the functioning of the system and the reduction in the number of complaints about police actions has been identified, which indicates its effectiveness as a human rights protection tool. The structure and content of the 2022 Ministry of Internal Affairs Instruction, which regulates the procedure for creating and maintaining electronic detention cards, the specifics of access to information and the terms of information storage, are disclosed.

At the same time, the article outlines a number of problems that remain in the context of the practical application of the system: the need to define the administrative and legal status of the custody officer, the need to provide police departments with adequate technical equipment, the standardisation of zoning of premises for detainees, and the regulation of the use of video data. It is emphasised that the further development of Custody Records should be carried out under martial law, which creates additional challenges but at the same time confirms the importance of ensuring human rights even in crisis situations.

It was concluded that the Custody Records system is an effective tool for increasing trust in law enforcement agencies, reducing cases of ill-treatment and increasing police accountability. Its development should become one of the priorities for improving administrative and legal mechanisms in the field of human rights protection and security sector reform.

Key words: Custody Records; human rights; detained person; police activity; human rights protection system; video recording; custody officer; administrative and legal status; National Police of Ukraine.

Постановка проблеми. Становлення в Україні сучасної системи гарантування прав затриманих осіб є одним із ключових напрямів реформування правоохоронних органів, що набуває особливої актуальності в умовах зростання суспільного запиту на верховенство права та прозорість діяльності поліції. Проблема неналежної фіксації дій щодо затриманих осіб, відсутності ефективних механізмів контролю за поведінкою поліцейських, а також недостатній рівень захисту працівників поліції від безпідставних звинувачень тривалий час залишалися одним із найвразливіших сегментів системи забезпечення прав людини. Упровадження підсистеми Custody Records має усунути ці недоліки шляхом запровадження єдиного, автоматизованого та захищеного механізму фіксації всіх дій щодо затриманих осіб від моменту фактичного затримання до звільнення або конвоювання в іншу установу. Проте, незважаючи на позитивні результати, система потребує подальшого комплексного аналізу щодо її нормативно-правового забезпечення, організаційних аспектів функціонування та оцінки ефективності в контексті правозахисної діяльності.

Метою цієї роботи є комплексний аналіз упровадження та функціонування системи Custody Records в Україні через призму правозахисної проблематики, зокрема визначення її значення для забезпечення прав затриманих осіб, удосконалення механізмів контролю діяльності поліції та підвищення рівня захисту самих поліцейських.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження питання запровадження та функціонування в Україні системи Custody Records знайшла своє відображення у наукових доробках О. Безпалової [1], Р. Мукоїда, А. Аносенкова [2], Г. Стояцької [3], Т. Фоміної [4], К. Шаповалова [5], а також інших напрацюваннях [6; 7]. Водночас, сьогодні потребує проведення комплексного дослідження функціонування в Україні системи Custody Records, що й зумовлює актуальність цієї статті.

Виклад основного матеріалу. Національна поліція України реалізує деякі проекти, спрямовані на забезпечення прав осіб, щодо яких здійснюється конвоювання. Ці ініціативи охоплюють як нормативно-правові зміни, так і практичні заходи з підвищення стандартів поводження з особами, які перебувають під вартою.

У жовтні 2023 року Кабінет Міністрів України вніс зміни до Положення про Національну поліцію, розширивши її повноваження у сфері конвоювання. Згідно з постановою № 1106, поліція тепер здійснює:

- конвоювання осіб, затриманих за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення, узятих під варту, обвинувачених або засуджених до позбавлення волі;

- охорону таких осіб у залі суду;
- утримання в ізоляторах тимчасового тримання осіб, затриманих за вчинення кримінальних або адміністративних правопорушень, осіб, стосовно яких як запобіжний захід застосовано тримання під вартою, осіб, підданих адміністративному арешту, а також обвинувачених і засуджених.

Щоб забезпечити гарантії базових прав затриманих та унеможливити безпідставні звинувачення поліцейських, починаючи з грудня 2017 року, було розпочато процес впровадження в діяльність Національної поліції України нової системи обліку всіх дій щодо затриманих осіб – системи «Custody Records» [8].

Помилково вважати, що це лише про відеофіксацію у відділеннях поліції та ІТТ – така система з'явилась ще у середині 2000-х років і не дала результату з огляду на широкі можливості маніпуляцій із даними відеофіксації.

Як мінімум, система Custody Records про:

- 1) інспектора (кастоді-офіцера), який відповідальний за дотримання прав затриманих осіб;
- 2) електронну систему обліку всіх дій щодо затриманої особи, яка замінює паперові журнали та зводить можливість викривлення даних до мінімуму;
- 3) систему «розумної» відеофіксації з уникненням мертвих зон, ручного управління камерами, можливого знищення даних тощо. Для моніторингу безпечного поводження з особою можуть використовуватися різні пристрої, серед яких стаціонарні камери, поворотні камери, об'єктиви зі змінною фокусною відстанню, які підтримують аудіозапис тощо;
- 4) здійснення інтерв'ю (непроцесуального опитування) із затриманою особою щодо того, як з нею поводитись поліцейські під час затримання, чи не порушувались її права із фіксацією стану здоров'я та перевірки будь-якої інформації, що може свідчити про незаконне застосування сили [8].

На першому етапі впровадження системи розпочалося на базі пілотних ізоляторів тимчасового тримання Національної поліції в містах Дніпро, Кропивницький, Сарни та Херсон. У кожному з цих ІТТ було введено посади інспекторів з прав людини, які здійснюють первинне інтерв'ю з кожною доставленою особою щодо обставин її затримання та поводження з нею з боку правоохоронців до моменту доставлення в ІТТ, а також фіксацію всіх дій щодо цієї особи під час перебування в ІТТ у спеціальній електронній базі [8].

Невдовзі її результативність була оцінена поліцією та необхідність впровадження системи Custody Records стала частиною державної (публічної) політики [8].

У 2017 році Кабінет Міністрів України ухвалив *Стратегію розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2022 року* (затв. Розпорядженням КМУ від 15.07.2017 № 1023-р), яка передбачала впровадження «автоматизованого обліку затриманих осіб з метою запобігання незаконному затриманню та вдосконалення системи захисту таких осіб від тортур і жорстокого поводження» [9].

У *Плані заходів з реалізації Стратегії* (затв. Розпорядженням КМУ від 21.08.2019 № 693-р [10]) вже конкретизувалось, як саме це зробити, зокрема технічні, нормативно-правові та організаційні аспекти впровадження системи Custody Records на всій території України не тільки в ІТТ, а й у відділеннях поліції (чергових частинах).

Наступний етап впровадження системи Custody Records мав передбачати можливість забезпечення детальної фіксації всіх дій щодо затриманої особи, починаючи з моменту її фактичного затримання та протягом усього періоду перебування у територіальному органі поліції до моменту звільнення цієї особи або ж її доставлення до ІТТ. Таким чином, поряд із оперативним працівником, дізнавачем, слідчим, які здійснюють затримання, з'являлась особа кастоді-офіцера, який фіксує, яким чином відбулось затримання, якщо застосовувався примус, то чи був він пропорційним опору особи тощо. До того ж, поки особа не постане перед слідчим суддею, судом для вирішення питання про законність затримання та подальших дій стосовно неї, особа, не зацікавлена у результатах розслідування та відповідних показників ефективності роботи (які досі існують), відповідала б за добробут затриманого [8].

Для забезпечення належного функціонування системи Custody Records на рівні відділень поліції (чергових частин) Управлінням дотримання прав людини разом із партнерами з громадянського суспільства було розроблено *Технічне завдання із впровадження системи Custody Records у територіальних органах поліції* (2019 р.). Саме спираючись на його основні положення, можна відповісти на питання, які подальші шляхи впровадження цієї системи у життя [7].

Починаючи з 2020 року розпочалось поступове впровадження системи Custody Records на рівні територіальних органів поліції, навчання відповідних фахівців із дотримання прав затриманих осіб, технічне обладнання та розширення можливостей електронної системи обліку всіх дій щодо затриманої особи. Цей процес триває і зараз – сьогодні Custody Records впроваджена у 23 відділах поліції; 3 з яких, на жаль, фізично зруйновані і тимчасово не функціонують, – в умовах війни, адже необхідність боротися зі злочинністю загальнокримінального характеру нікуди не зникла, навпаки – її наслідки стали більш руйнівними для країни, яка потерпає від російської агресії [8].

Правове забезпечення функціонування підсистеми «Custody Records» визначається Інструкцією з формування та ведення інформаційної підсистеми «Custody Records» інформаційно-комунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України», затвердженої Наказом Міністерства внутрішніх справ від 24 травня 2022 року № 311 (зарєєстровано в Міністерстві юстиції України 10 червня 2022 року № 629/37965) [11] (далі – Інструкція).

Структурно Інструкція складається із Загальних положень (Розділ I), Порядку формування та ведення ІП «Custody Records» (Розділ II), Доступу до відомостей ІП «Custody Records» (Розділ III), Строку зберігання електронних карток затримання та видалення даних (Розділ IV), а також Форми витягу з інформаційної підсистеми «Custody Records» інформаційно-комунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України» – Додатку до Інструкції з формування та ведення інформаційної підсистеми «Custody Records» інформаційно-комунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України».

Розглядаючи безпосередньо зміст вказаного нормативно-правового акту, необхідно зазначити про те, що відповідно до п. 1 зазначеної Інструкції, нею визначаються основні завдання, призначення, формування та ведення інформаційної підсистеми «Custody Records» (далі – ІП «Custody Records») інформаційно-комунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України» (далі – система «ІППП»), обліку інформації щодо фіксації дій із затриманими особами [11].

Основними завданнями та призначенням ІП «Custody Records» є:

1) запобігання незаконному затриманню осіб, удосконалення системи їх захисту від катувань і належного поводження, а також підвищення стандартів захисту прав поліцейських від можливих неправдивих звинувачень у неправомірних діях;

2) об'єднання інформації про затриманих осіб з моменту їх фактичного затримання, перебування в територіальних (у тому числі міжрегіональних) органах Національної поліції України, їх територіальних (відокремлених) підрозділах (далі – органи (підрозділи) поліції), та звільнення або поміщення до спеціальних установ інших органів державної влади в єдиному інформаційному просторі з використанням сучасних інформаційних технологій, комп'ютерного та комунікаційного обладнання;

3) здійснення опитування затриманої особи та поліцейського, який здійснив затримання, щодо обставин та підстав затримання, а також фіксації всіх дій із затриманою особою під час її перебування в органі (підрозділі) поліції;

4) забезпечення оперативного реагування та прийняття управлінських рішень посадовими особами органів (підрозділів) поліції в разі неналежного поводження із затриманими;

5) запровадження автоматизованого формування витягу з електронної картки затримання за формою, наведеною у додатку до цієї Інструкції (п. 3 Інструкції) [11].

Формування ІП «Custody Records» здійснюється уповноваженою посадовою особою органу (підрозділу) поліції за допомогою програмно-технічних засобів системи «ІППП» з дотриманням вимог законодавства у сферах електронного документообігу та електронних довірчих послуг (п. 4).

Мова формування ІП «Custody Records» – державна, для установчих даних особи – російська та англійська додатково (п. 5).

Під час роботи в ІП «Custody Records» системи «ІППП» забороняється:

заходити в інформаційну підсистему не під своїм логіном та паролем;

передавати іншим особам свій логін і пароль доступу до системи «ІППП»;

розголошувати в будь-який спосіб інформацію, указану в ІП «Custody Records» системи «ІППП», яка їм стала відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, крім випадків, передбачених законом (п. 6) [11].

Крім того, згідно з п. 6 Інструкції, електронна ідентифікація та автентифікація користувача, з метою надання доступу до системи «ІППП» здійснюється за допомогою інтегрованої системи електронної ідентифікації з використанням електронного підпису, що базується на кваліфікова-

ному сертифікаті відкритого ключа, відповідно до вимог Закону України «Про електронні довірчі послуги» (за технічної можливості).

Захист інформації в ІП «Custody Records» забезпечується створенням у системі «ІПНП» комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю.

Розділом II Інструкції регламентується порядок формування та ведення ІП «Custody Records» [11].

Зокрема, відповідно до п. 1 Розділу II Інструкції, формування ІП «Custody Records» здійснюється шляхом створення електронної картки затримання уповноваженою посадовою особою, яка здійснює наповнення цієї картки, що складається з таких розділів:

1) затримання та перебування затриманої особи в органі (підрозділі) поліції.

Уноситься інформація про: реєстрацію факту затримання (реєстраційний номер в автоматизованій ІП «Custody Records», дата, час створення картки, час фактичного затримання, підстава, опис обставин, місце затримання (адреса та/або географічні координати); поліцейського, який затримав (спеціальний жетон, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), орган, служба, контактний номер телефону поліцейського); затриману особу (унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі (за наявності), індивідуальний податковий номер (за наявності), прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), дата народження, місце народження (країна народження, область, район, населений пункт), стать, громадянство, необхідність участі перекладача, місце проживання, невідкладні зобов'язання, опис зобов'язань); очевидців затримання (прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), номер телефону очевидця, адреса проживання, примітка); повідомлення третіх осіб про затримання (прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), спосіб повідомлення, контактна інформація, дата, час повідомлення); місце доставлення (найменування та адреса органу (підрозділу) поліції, електронна пошта чергової служби органу (підрозділу) поліції, телефон чергової служби органу (підрозділу) поліції; час фактичного доставлення затриманої особи до органу поліції; інформування регіонального центру з надання безоплатної вторинної правничої допомоги (далі - РЦБВПД) (реєстраційний номер, найменування РЦБВПД, дата, час повідомлення, прізвище особи, ім'я, по батькові (за наявності), номер телефону поліцейського, який поінформував РЦБВПД); повідомлення з РЦБВПД (прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), номер телефону адвоката РЦБВПД, доручення про підтвердження повноважень на надання безоплатної вторинної правничої допомоги, дата, час повідомлення); роботу адвоката (час прибуття та вибуття адвоката); опитування поліцейського (фіксуються відповіді поліцейського на питання щодо обставин затримання особи, застосування відеофіксації, повідомлення третіх осіб про факт затримання, повідомлення про права затриманій особі, вилучені предмети, у разі затримання особи за підозрою в учиненні суспільно небезпечного діяння, яке містить склад кримінального правопорушення, передбаченого КК України або статтею 268 КУпАП, у випадку вчинення правопорушень передбачених КУПАП, застосування заходів примусу, інших питань, які необхідні для забезпечення гарантованих Конституцією та Законами України прав, а також роз'яснення прав та обов'язків, передбачених статтею 29, частиною третьою статті 66, частиною шостою статті 104, частиною сьомою статті 223 КПК України особам, які були очевидцями затримання); опитування затриманої особи (фіксуються відповіді на питання затриманої особи стосовно уточнення персональних даних затриманої особи (прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), дата народження, місце народження, громадянство, необхідність участі перекладача, серія (за наявності) та номер паспорта, орган, що його видав), місця роботи, невідкладних зобов'язань, обставин затримання (пояснення особи щодо обставин затримання, застосування заходів примусу, вилучені предмети, повідомлення про права), зауважень, скарг, клопотань, повідомлення третіх осіб про факт затримання, стану здоров'я затриманої особи, а також інші питання, які необхідні для забезпечення гарантованих Конституцією та Законами України прав); рішення уповноваженої особи (коментар рішення, час прийняття рішення, підтвердження рішення); документування затриманої особи, а саме збирання та накопичення мультимедійної інформації (фото-, відео-, звукозапис) та біометричних даних (фотозображення, дактилоскопічна картка, словесний портрет); переміщення особи (дата і час переміщення, місцезнаходження особи, з ким вибув, підстава вибуття, примітка, прізвище та номер поліцейського жетона відповідальної особи); фіксацію наявних чи відсутніх видимих тілесних ушкоджень (скарги на стан здоров'я, час, коли надійшла скарга на стан здоров'я, вид огляду, дата та час огляду, опис тілесних ушкоджень, рекомендації лікаря, ужиті заходи, протипоказання щодо утримання в кімнаті для затриманих, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) лікаря, найменування закладу охорони здоров'я, цифрова копія у вигляді

графічного файлу); виклик бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги (далі – БШД), (дата та час виклику, посада, прізвище та номер жетона поліцейського, який викликав, номер заявки БШД, час прибуття БШД, номер БШД; харчування (час та короткий опис отриманого харчування, прізвище та номер поліцейського жетона відповідальної особи); передачі, листування (отримав/відправив, тип, час отримання/відправки, час вручення, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) поліцейського, який отримав / дав дозвіл, вміст передачі/посилки, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) особи, яка передала/прийняла, адреса, вид документа, серія та номер документа (за наявності), найменування організації, повернуто причина, дата повернення, примітки) [11].

Після збереження інформації формується електронна картка затримання з автоматичним присвоєнням їй відповідної серії та номера, яка роздруковується за допомогою спеціальних технічних пристроїв удвох примірниках, і підписується затриманою та уповноваженою особами [11].

Підписаний документ сканується та вноситься уповноваженою особою до ІП «Custody Records».

Про кожен випадок затримання особи створюється нова електронна картка затримання.

2) доставлення та перебування затриманої особи в ізоляторі тимчасового тримання (далі – ІТТ) [11].

Уносятся інформація про:

реєстрацію особи в ІТТ (реєстраційний номер та дата, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) відповідальної особи ІТТ, найменування органу (підрозділу) поліції з якого прибула затримана особа, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) відповідальної особи, що доставила до ІТТ, підстава поміщення до ІТТ, строк на який поміщається особа до ІТТ, стаття КК України або КУпАП);

протокол затримання (номер, дата, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) особи, яка склала протокол, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), посада особи, яка затримала, дата та час фактичного затримання, місце затримання, вручення письмового повідомлення про підозру в учиненні злочину згідно зі статтями 208, 278 КПК України, дата та час його вручення, орган, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) посадової особи);

інформування РЦБВПД (реєстраційний номер, найменування РЦБВПД, дата, час повідомлення, прізвище особи, ім'я, по батькові (за наявності); номер телефону поліцейського, який поінформував РЦБВПД);

повідомлення з РЦБВПД (прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), номер телефону адвоката РЦБВПД; доручення про підтвердження повноважень на надання безоплатної вторинної правничої допомоги, дата, час повідомлення, час прибуття та вибуття адвоката);

повідомлення третіх осіб про затримання та поміщення до ІТТ (прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), спосіб повідомлення, контактна інформація, дата, час повідомлення);

рішення суду (рішення, дата, найменування суду, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) слідчого судді);

документування особи, яка поміщується до ІТТ (фотозображення, дактилоскопічна картка, словесний портрет);

переміщення особи (дата і час переміщення, місцезнаходження особи, з ким вибув, підстава вибуття, примітка, прізвище та номер поліцейського жетона відповідальної особи, причина, конвойний підрозділ, видача продуктів; примітки);

харчування (час та короткий опис отриманого харчування, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) та номер поліцейського жетона відповідальної особи);

медична карта (відомості про стан здоров'я, дата та час проведення медичного огляду, виявлені захворювання, скарги на здоров'я, діагноз та/або опис тілесних ушкоджень, тілесні ушкодження отримані/завдані, реєстрація єдиного обліку, номер, вид, рекомендації лікаря, лікар/черговий прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), найменування закладу охорони здоров'я, виклик БШД, час виклику, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) особи, яка викликала БШД, номер заявки БШД, час прибуття БШД, номер БШД, повідомлено заклад/родичів, найменування закладу/прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) родичів, дата, хто повідомив, номер телефону, вихідний номер, примітки);

події (категорія заходу, опис, назва медичного препарату, кількість, одиниця виміру, час початку і закінчення заходу, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) працівника ІТТ, прийняті міри, дата, прийняті міри опис, повідомлено заклад, найменування закладу, дата, хто, повідомив, вихідний номер, примітки);

передачі, листування (отримав/відправка, тип, час отримання/відправки, час вручення, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) поліцейського, який отримав / дав дозвіл, уміст передачі/посилки, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) особи, яка передала/прийняла, адреса, вид документа, серія та номер документа, найменування організації, причина і дата повернення, примітки);

анкету затриманого (обставини затримання, застосування відео- фіксації, повідомлення третіх осіб про факт затримання, вилучені предмети, повідомлення про права, реалізацію права на захист та безоплатну правничу допомогу, стан здоров'я затриманої особи, а також інші питання, які необхідні для забезпечення гарантованих Конституцією та Законами України прав);

вибуття з ІТТ (підстави, дата, місце вибуття, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) чергового) [11].

Розділ III Інструкції («Доступ до відомостей ІП «Custody Records») охоплює наступні питання: надання доступу користувачам до інформаційних ресурсів, що обробляються в ІП «Custody Records»; категорії користувачів та введення інформації. Зокрема, згідно із п. 2 Розділу III Інструкції, до їхнього числа належать: поліцейський, який фактично затримав особу. Він, має право первинного створення запису в ІП «Custody Records» системи ІПНП на планшетному пристрої, доповнювати електронну картку затримання, яку він зберіг у цій підсистемі, крім реквізитів первинного збереження (прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), місце народження, стать). Строк дозволеного доповнення електронної картки затримання з планшетного пристрою складає 1 годину з моменту створення запису в системі (категорія 1); старший інспектор-черговий (інспектор-черговий), помічник чергового чергової частини територіального (відокремленого) підрозділу ГУНП, що мають право доповнення первинно створеного запису необхідною інформацією; інспектор (старший інспектор), заступник начальника відділу (сектору), начальник відділу (сектору) дотримання прав людини територіального (відокремленого) підрозділу ГУНП, які відповідальні за перебування та забезпечення дотримання прав затриманих, що мають право первинного створення запису та доповнення його необхідною інформацією, строк дозволеного редагування інформації про затримання для яких становить до 24 годин з моменту первинного створення запису в системі (категорія 2); інспектор (старший інспектор) дотримання прав людини в ІТТ, який відповідальний за перебування та забезпечення дотримання прав затриманих (категорія 3) [11].

Крім того вказаний розділ Інструкції передбачає рівні доступу користувачів на перегляд в ІП «Custody Records». Всього їх три, в т.ч.: рівень 1 – центральний орган управління поліції; рівень 2 – ГУНП в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях та м. Києві, міжрегіональні територіальні органи Національної поліції України; рівень 3 – територіальні (відокремлені) підрозділи ГУНП (п.3 Розділу III Інструкції) [11].

Також слід звернути увагу на те, що відповідно до п. 4 Розділу III Інструкції, інформація, що міститься в ІП «Custody Records», не підлягає поширенню та передачі третім особам, крім випадків, передбачених законодавством України.

Відомості з ІП «Custody Records» надаються безкоштовно на запит суду, прокурора, слідчого, дізнавача, органів державної влади, що оформлені відповідно до вимог частини четвертої статті 16 Закону України «Про захист персональних даних», в електронній формі з використанням прикладного програмного інтерфейсу або в паперовому вигляді разі відсутності можливостей для електронного інформаційного обміну.

Для отримання відомостей з ІП «Custody Records» користувачем обов'язково вказується підстава їх отримання (відповідні норми закону про покладення на користувача повноважень, для здійснення яких проводиться пошук відомостей та реквізити провадження, справи тощо) (п. 5 Розділу III Інструкції) [11].

В останньому розділі Інструкції звертається увага на те, що електронні картки затримання зберігаються в ІП «Custody Records» системи «ІП» протягом двадцяти п'яти років з дати їх унесення. Після закінчення терміну зберігання інформації автоматизовано знеособлюється [11].

Знеособлення зазначених відомостей здійснюється шляхом їх видалення, що виключає подальшу можливість поновлення таких відомостей [11].

Custody Records вже підтвердила свою ефективність на практиці, адже в облаштованих згідно міжнародних стандартів приміщеннях територіальних підрозділів поліції для затриманих осіб фіксується зменшення кількості скарг від громадян на дії поліцейських, у тому числі й безпідставних. Система Custody Records запроваджується та набуває розвитку на рівні територіальних органів поліції [12, с. 37].

Однак, як пріоритетні напрямки розвитку системи, варто виділити: визначення адміністративно-правового статусу кастоді-офіцера; облаштування зонування відділень поліції з метою створення умов для затриманих осіб; нормативно-правове та технічне визначення системи відеоспостереження у відділенні поліції та принципи роботи з отриманими даними [13, с. 16].

Висновки. Підбиваючи підсумки, маємо зазначити, що запровадження Custody Records виявилось одним з найефективніших інструментів запобігання незаконному поводженню з особами, позбавленими волі, оскільки ця система забезпечує повну, безперервну та надійну реєстрацію всіх дій, що вчиняються щодо особи від фактичного затримання до звільнення або поміщення в ізолятор тимчасового тримання. Ця система включає в себе регулятивні, організаційні та технічні елементи і створює єдиний інформаційний простір, що мінімізує ризик маніпулювання даними та сприяє об'єктивному контролю.

Важливим результатом впровадження Custody Records стало зменшення кількості скарг на дії поліції, що свідчить про її ефективність як механізму забезпечення прав людини та зміцнення довіри до правоохоронних органів. Впровадження посади відповідального за утримання під вартою, як самостійного суб'єкта, створює додатковий контрольний елемент, який має на меті дотримання прав затриманих і, одночасно, надає поліцейським захист від безпідставних звинувачень.

Для підвищення ефективності Custody Records необхідно: чітко визначити правовий статус відповідального за утримання під вартою; вдосконалити технічне оснащення територіальних підрозділів поліції, включаючи системи відеоспостереження; вдосконалити правила зберігання, обробки та використання відеоданих для забезпечення належного балансу між правами ув'язнених та вимогами розслідування. У зв'язку з надзвичайним станом особливо важливо продовжувати вдосконалювати систему реєстрів затриманих, оскільки це підтверджує, що навіть у кризових ситуаціях держава повинна гарантувати дотримання основних прав людини та прозорість діяльності поліції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Безпалова О.І. Забезпечення прав громадян як пріоритетний напрям діяльності органів поліції в Україні (на прикладі функціонування інформаційної підсистеми «CUSTODY RECORDS»). *Право і безпека*. 2021. Т. 82. № 3. С. 29–37. DOI: <https://doi.org/10.32631/rb.2021.3.03>.
2. Мукоїда Р.В., Аносенков А.А. Система Custody Records як дієвий механізм забезпечення прав людини в ізоляторах тимчасового тримання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 243–246. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-2/59>.
3. Стояцька Г.М. Запровадження та функціонування Custody Records в Україні: філософський аналіз правового потенціалу. *Перспективи. Соціально-політичний журнал*. 2022. № 1. С. 102–108. DOI: <https://doi.org/10.24195/spj1561-1264.2022.1.14>.
4. Фоміна Т.Г. Custody records: нова система обліку всіх дій стосовно затриманих осіб. *Процесуальне та техніко-криміналістичне забезпечення досудового розслідування: тези доп. всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 листоп. 2019 р.)* / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2019. С. 288–292.
5. Шаповалова К.І. Адміністративно-правове регулювання порядку впровадження та функціонування системи Custody Records у діяльність органів Національної поліції України. *Нове українське право*. 2021. Вип. 3. С. 338–343. DOI: <https://doi.org/10.51989/NUL.2021.3.49>.
6. Система «Custody Records» дозволить попереджати факти неправомірних дій поліцейських та водночас захистить їх від можливих провокацій, – Ігор Клименко. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/sistema-custody-records-dozvolit-poperedzhati-fakti-nepravomirnihdij-policejskih-ta-vodnochas-zahistit-yih-vid-mozhlivih-provokacij-igor-klimenko> (дата звернення: 05.11.2025).
7. Технічне завдання із впровадження системи Custody Records у територіальних органах поліції. URL: <https://ecpl.com.ua/news/custody-records-systema-scho-zapobihatymero-rushennyu-prav-lyudyny-v-izolyatorah-tymchasovoho-trymannya/> (дата звернення: 05.11.2025).
8. Custody Records: система фіксації всіх дій щодо затриманої особи – стан нормативного регулювання. URL: <https://justtalk.com.ua/post/custody-records-sistema-fiksatsii-vsih-dij-schodo-zatrimanoi-osobi--stan-normativnogo-regulyuvannya> (дата звернення: 05.11.2025).

9. Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 р. № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 05.11.2025).
10. План заходів з реалізації Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 р. № 693-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/693-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 05.11.2025).
11. Інструкція з формування та ведення інформаційної підсистеми «Custody Records» інформаційно-комунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України»: Наказ Міністерства внутрішніх справ від 24.05.2022 р. № 311. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0629-22#Text>. (дата звернення: 05.11.2025).
12. Синявська О.Ю., Євтеєв Є.А. «Custody Records» як надійний інструмент дотримання прав громадян і поліцейських. *Проблеми сучасної поліцейстики* : тези доп. IV наук.- практ. конф. (м. Вінниця, 27 черв. 2024 р.) / МВС України; Харків. нац. ун-т внут. справ; Нац. акад. правових наук України. Вінниця : ХНУВС, 2024. С. 34–38.
13. Дмитрашук О. «Custody Records» в територіальних «відокремлених» підрозділах поліції. *Дотримання прав людини у правоохоронній діяльності: стан та перспективи*: матер. Все-укр. круг. столу (м. Дніпро, 28 берез. 2023 р.). Дніпро: ДДУВС, 2023. С. 15–17.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.4>

ПОНЯТТЯ OSINT У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ ТА БЕЗПЕКИ

Биба Р.Ю.,

начальник юридичного відділу ТОВ «АТБ-маркет»

ORCID: 0009-0009-3246-5682

Биба Р.Ю. Поняття OSINT у сфері публічного порядку та безпеки.

У статті досліджено сутність та особливості поняття розвідки з відкритих джерел (OSINT) у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки. Показано, що актуальність дослідження обумовлена зростанням кількості правопорушень, які залишають цифрові сліди у відкритому інформаційному просторі, а також необхідністю удосконалення не тільки адміністративно-правового регулювання діяльності уповноважених органів у цій сфері, але й формування понятійно-категоріального апарату. Проаналізовано наукові підходи до визначення поняття OSINT у зарубіжних і вітчизняних джерелах. Узагальнення наукових дефініцій дало змогу встановити єдину групу ознак OSINT: діяльнісний характер, спрямованість на отримання інформації, роботу виключно з відкритими джерелами та використання методів збору й аналізу без застосування примусових або негласних засобів. Особливу увагу приділено відсутності в українському законодавстві чіткого визначення OSINT та його співвідношенню з оперативно-розшуковою діяльністю, журналістським розслідуванням та іншими формами обробки інформації. Обґрунтовано, що правова невизначеність створює ризики для допустимості отриманих даних, ускладнює тлумачення повноважень органів публічної влади та перешкоджає міжнародній взаємодії. Запропоновано авторське визначення OSINT у сфері публічного порядку та безпеки як врегульованої нормами права діяльності уповноважених органів щодо цілеспрямованого здобуття, перевірки та аналізу відкритої інформації для виявлення загроз, встановлення осіб, причетних до правопорушень, та забезпечення їх притягнення до юридичної відповідальності.

Зроблено висновок про доцільність подальшого теоретичного осмислення OSINT як самостійного напрямку інформаційно-аналітичної діяльності у сфері публічної безпеки. Підкреслено значення уніфікації підходів до розуміння OSINT для забезпечення правової визначеності та узгодженості правозастосовної практики. Наголошено на важливості врахування міжнародного досвіду при формуванні національної моделі правового регулювання використання відкритих джерел інформації. Результати дослідження можуть бути використані у науковій, нормотворчій та правозастосовній діяльності.

Ключові слова: OSINT, публічний порядок, публічна безпека, відкриті джерела, аналітична діяльність, загрози, правоохоронні органи.

Byba R.Y. The concept of OSINT in the field of public order and safety.

The article examines the essence and specific features of the concept of open-source intelligence (OSINT) in the field of ensuring public order and security. It is demonstrated that the relevance of the study is due to the increasing number of offences that leave digital traces in the open information environment, as well as the need to improve not only the administrative and legal regulation of the activities of authorized bodies in this field, but also the development of a coherent conceptual and categorical framework. Scientific approaches to defining OSINT in foreign and domestic sources are analyzed. The generalization of scholarly definitions has made it possible to identify a unified set of OSINT characteristics, namely: its activity-based nature, focus on obtaining information, exclusive use of open sources, and application of collection and analysis methods without the use of coercive or covert means. Particular attention is paid to the absence of a clear definition of OSINT in Ukrainian legislation and to its correlation with operational-search activities, investigative journalism, and other forms of information processing. It is substantiated that legal uncertainty creates risks for the admissibility of the obtained data, complicates the interpretation of the powers of public authorities, and hinders

international cooperation. The article proposes an original definition of OSINT in the field of public order and security as a legally regulated activity of authorized bodies aimed at the targeted acquisition, verification, and analysis of open information in order to identify threats, establish persons involved in offences, and ensure that they are brought to legal responsibility.

The article concludes that further theoretical conceptualization of OSINT as an independent area of information and analytical activity in the field of public security is advisable. The importance of unifying approaches to understanding OSINT in order to ensure legal certainty and consistency of law enforcement practice is emphasized. Attention is drawn to the necessity of taking international experience into account when shaping a national model of legal regulation of the use of open-source information. The results of the study may be used in scholarly research, law-making, and law enforcement activities.

Key words: OSINT, public order, public safety, open sources, analytical activity, threats, law enforcement agencies.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Актуальність дослідження поняття розвідки з відкритих джерел OSINT (Open Source Intelligence) у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки зумовлена об'єктивними змінами у способах вчинення правопорушень та протидії їм. Сучасні загрози – від організованої злочинності й тероризму до кібератак та гібридної агресії – дедалі частіше залишають цифровий слід у загальнодоступних джерелах: соціальних мережах, форумах, медіа, геолокаційних сервісах, відкритих реєстрах і блокчейн-транзакціях. Інформація, розміщена самими особами або третіми суб'єктами добровільно, нерідко містить відомості, що мають оперативну цінність і можуть бути використані для запобігання правопорушенням у сфері публічного порядку та безпеки, документування воєнних злочинів, встановлення місцезнаходження осіб чи верифікації доказів.

Водночас відсутність у вітчизняному законодавстві України чіткого визначення OSINT, його відмежування від оперативно-розшукової діяльності, негласних заходів і журналістського розслідування породжує правову невизначеність. Правоохоронні органи змушені діяти в умовах неоднозначного тлумачення повноважень: одні вважають збір даних із відкритих джерел звичайним пошуком у мережі Інтернет, інші – формою оперативно-розшукової діяльності, що потребує санкції прокурора чи суду. Така розбіжність призводить до неприйнятності зібраних матеріалів як доказів у кримінальному провадженні, створює ризики оскарження дій поліції та перешкоджає міжнародному обміну інформацією з партнерами з Європейського Союзу. Крім того, така невизначеність законодавчого регулювання змісту поняття OSINT у сфері публічного порядку та безпеки впливає на адміністративно-правовий статус та реалізацію повноважень суб'єктами здійснення OSINT у сфері публічного порядку та безпеки.

Таким чином, розробка науково обґрунтованого поняття OSINT саме у сфері публічного порядку та безпеки є необхідною умовою для: усунення колізій у правозастосуванні; визначення чітких меж повноважень Національної поліції, СБУ, ДБР та інших суб'єктів у сфері забезпечення публічного порядку і безпеки; здійсненню контролю за законністю діяльності у цій сфері.

Без чіткого понятійного апарату подальше вдосконалення законодавства про використання розвідки відкритих джерел у сфері публічного порядку та безпеки залишатиметься фрагментарним і не здатним повною мірою відповідати адміністративно-правовому забезпеченню такої діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання. Сучасні наукові дослідження висвітлюють окремі аспекти розвідки з відкритих джерел. У працях О. Дикого, В. Сидорчука, М. Томи, О. Василювої та інших OSINT розглядається як збирання та аналіз відкритої інформації, переважно в цифровому середовищі. У кримінально-правових роботах використовується поняття «кримінальна розвідка з відкритих джерел». У зарубіжних авторів, зокрема Дж. Фрулінгера, А. Шарми, Дж. Брідена тощо, акцент зроблено на технічних можливостях OSINT. Водночас комплексне дослідження поняття OSINT саме у сфері публічного порядку та безпеки у вітчизняній науці відсутнє.

У працях О.В. Дикого, В.В. Сидорчука, М.Г. Томи та О.В. Василювої відзначено, що OSINT здебільшого тлумачиться як діяльність із збирання та аналізу розвідувальної інформації, що міститься у відкритих джерелах, зокрема у цифровому середовищі. У низці робіт вказаних авторів підкреслюється, що відкриті джерела розглядаються як самостійний різновид інформаційного ресурсу, що використовується для формування аналітичних висновків без застосування заходів

примусу чи інструментів негласного характеру. Інші роботи окреслюють OSINT як категорію, зміст якої може розглядатися у вузькому (збирання інформації) та широкому (збирання, аналіз і подальше використання отриманих даних) розумінні.

Певна частина науковців входить у дослідження OSINT через суміжні категорії, такі як «кримінальна розвідка з відкритих джерел» чи «внутрішня розвідка». У таких дослідженнях наголошується на важливості відкритої інформації для оперативно-розшукової діяльності, однак OSINT залишається у структурі кримінально-правових категорій та не розглядається як окрема адміністративно-правова діяльність у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки.

Узагальнюючи, можна зазначити, що наявні наукові розробки висвітлюють окремі елементи OSINT – його джерела, технічні прийоми, сфери застосування, можливості для кримінального переслідування або корпоративної безпеки. Водночас, комплексне дослідження змісту поняття OSINT у сфері публічного порядку та безпеки не проводилося.

Мета статті полягає у формуванні науково обґрунтованого підходу до визначення змісту поняття розвідки з відкритих джерел (OSINT) у сфері публічного порядку та безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття OSINT сформувалося як результат поступової трансформації такого словосполучення, як «інформація з відкритих джерел» у розвідувальну діяльність, при цьому така діяльність відбувається з використанням Інтернет-ресурсів. У вітчизняній юридичній науці поняття розвідки з відкритих джерел (OSINT) отримало різні формулювання, які, попри термінологічну неоднорідність, мають спільні риси. Зокрема, узагальнили наукові дослідження у цій сфері О.В. Дикий, В.В. Сидорчук, М.Г. Тома та О.В. Василюва які вказали, що переважно OSINT розглядається як:

- діяльність по отриманню розвідувальної інформації з відкритих джерел кіберпростору [1];
- діяльність по отриманню розвідувальної інформації з відкритих джерел [2];
- розвідка на основі аналізу відкритих джерел інформації [3];
- діяльність по отриманню розвідувальної інформації з відкритих джерел кіберпростору, розвідка на основі аналізу відкритих джерел інформації [4;5;6];
- категорія, яка може розглядатися у вузькому та широкому змістах. У вузькому OSINT – це діяльність яка направлена на збирання інформації з відкритих джерел, у широкому OSINT – це діяльність направлена на збирання інформації лише з відкритих джерел, її аналіз та подальше використання результатів відповідного аналізу в інших правовідносинах [7].
- одна з форм процесу організації та управління збором розвідувальних даних (Intelligence Collection Management), що включає їх пошук і відбір із публічних загальнодоступних джерел, добування та аналіз інформації, формування розвідувального документу для прийняття відповідного рішення [2, с. 204]

В кримінально-правовій науці використовуються й інші суміжні поняття «кримінальна розвідка з відкритих джерел», «розвідка з відкритих джерел». При цьому кримінальну розвідку тлумачать, як форму внутрішньої розвідки, вид діяльності державних органів, спеціально створених для боротьби з організованою злочинністю, яка здійснюється шляхом використання системи розвідувальних, пошукових, інформаційно-аналітичних заходів із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів, спрямованих на своєчасне запобігання, виявлення і нейтралізацію реальних і потенційних загроз національним інтересам України від організованої та іншої злочинності, поширення корупції в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики [8].

Наведені дефініції, хоча й відрізняються за формулюванням, однак у всіх цих визначеннях визнається OSINT видом розвідувальної діяльності, джерелом якої є виключно публічно доступна інформація, а інструментами її отримання є – збір, обробка та аналіз такої інформації без застосування примусових або негласних заходів.

Тобто маємо зазначити, що в літературі відсутнє стале визначення дефініції OSINT, однак наявні її ознаки серед яких варто виділити наступні: – діяльність (тобто активні, усвідомлені дії, що свідчить про необхідність наявності мети діяльності); – мета – отримання інформації, що цікава особі; – характер діяльності включає в себе збір та аналіз інформації, формування висновків на підставі аналізу; – відкриті джерела або відкрита інформація – об'єкт відповідної діяльності (при цьому варто зазначити, що відповідні джерела характеризуються різними формами від класичних друкованих ЗМІ до електронних реєстрів) [5].

В інших визначеннях OSINT розглядається як вид діяльності, а саме, як розвідка на основі відкритих джерел, тобто збір та аналіз інформації, яка є загальнодоступною та легальною. OSINT

включає в себе широкий спектр джерел, таких як: Інтернет: веб-сайти, соціальні мережі, форуми, блоги, новинні портали, бази даних; ЗМІ: телебачення, радіо, газети, журнали; Державні документи: офіційні звіти, закони, постанови, реєстри; Комерційні джерела: бази даних компаній, фінансова інформація, звіти про ринок; Академічні джерела: наукові статті, дослідження, конференції [9; 10].

Джош Фрулінгер, Акс Шарма та Джон Бріден зазначають, що розвідка з відкритих джерел (OSINT) – це практика збору інформації з опублікованих або загальнодоступних джерел. На їхню думку, такі дії може здійснювати як фахівець з інформаційної безпеки, так і особа, яка переслідує незаконні цілі, а також державні органи, що уповноважені проводити розвідувальну діяльність. У всіх цих випадках OSINT зводиться до пошуку потрібних даних у великому масиві відкритої інформації з використанням спеціальних методів. Автори звертають увагу, що OSINT тісно пов'язаний з операційною безпекою (OPSEC). Організації намагаються захистити відомості, які вони публікують, оскільки за певних умов їх можна проаналізувати й зробити небажані висновки. Саме тому внутрішні служби безпеки перевіряють, які дані про організацію опинились у відкритому доступі, та оцінюють можливі наслідки. Це допомагає усунути небажане розголошення інформації, зменшити ризики й упорядкувати правила поводження з даними [11].

Як пише Т.С. Яровий, оскільки в США OSINT отримала особливо значну увагу, а сам підхід до виокремлення цього інструменту розвідки вперше був системно оформлений саме там, доцільно врахувати й визначення, закріплене у американському праві. Так, відповідно до Закону США «National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006», розвідка з відкритих джерел — це вид розвідки, що здійснюється через збирання, оброблення та передавання цільовому адресату інформації із загальнодоступних відкритих джерел з метою розв'язання конкретних розвідувальних завдань. Виходячи з цього, OSINT варто розуміти як форму роботи з розвідувальною інформацією, яка охоплює її пошук і відбір у публічному інформаційному просторі, подальшу систематизацію, класифікацію та аналітичне опрацювання, а також підготовку висновків, що подаються керівництву й можуть використовуватися як підґрунтя для ухвалення управлінських рішень [2].

Важливо наголосити, що OSINT застосовується не лише державними органами для виявлення правопорушень або запобігання їм. Цим інструментом активно користуються й приватні компанії, громадські об'єднання та інші організації і громадяни, яким потрібно отримати певні відомості для власної діяльності, планування або підвищення безпеки.

Загалом до джерел, які використовуються в OSINT, відносять дуже широкий спектр інформації. В академічному середовищі це можуть бути програмні продукти, дисертації, навчальні матеріали (лекції, презентації), результати досліджень, а також друковані й електронні знання з економіки, географії (фізичної, культурної, військово-політичної), міжнародних відносин, регіональної безпеки, науки й технологій. У державних, міждержавних та недержавних організаціях (NGO) такими джерелами виступають бази даних, публічні відомості, офіційні друковані звіти та огляди з тем економіки, довкілля, географії, гуманітарних дисциплін, безпекових питань, науки й техніки. У комерційному та громадському секторах значну роль відіграють оприлюднені новини і повідомлення про поточні міжнародні, регіональні та місцеві події. Архіви, бібліотеки й дослідницькі центри надають доступ до документів і цифрових масивів даних, зокрема щодо методик та навичок інформаційного пошуку. На індивідуальному й груповому рівнях джерелами можуть бути рукописні, візуальні та опубліковані матеріали, що поширюються в публічному просторі (наприклад, мистецтво, графіті, листівки, плакати або вебсайти). Отже, йдеться про максимально широкий перелік відкритих джерел, який фактично охоплює майже всі сфери людської діяльності [2].

Узагальнюючи зміст викладеного, можна зазначити, що OSINT є важливим інструментом роботи з відкритими даними. Здійснення розвідки з відкритих джерел дає змогу знаходити відомості, які мають значення для безпеки, ефективного управління чи планування діяльності. Завдяки цьому органи публічної влади, приватні компанії та інші суб'єкти можуть виявляти можливі загрози, краще розуміти реальний стан справ, здійснювати планування своєї діяльності тощо. Таким чином, OSINT допомагає не лише органам публічної влади, правоохоронним органам, але й іншим суб'єктам краще орієнтуватися в інформаційному середовищі, вчасно помічати можливі загрози і ризики та уникати небажаних наслідків і приймати рішення, спираючись на факти та об'єктивну інформацію.

OSINT є універсальним засобом отримання та опрацювання відомостей із відкритих джерел, що дає змогу формувати об'єктивне уявлення про події, процеси та явища, які мають значення

для прийняття управлінських чи аналітичних рішень. Разом із тим у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки використання OSINT набуває іншого — спеціального — змісту.

Уповноважені органи державної влади застосовують розвідку з відкритих джерел не лише як інструмент загального аналізу інформації, а як вид службової діяльності, спрямований на виявлення та обґрунтування можливих загроз у сфері публічного порядку і безпеці. Така діяльність передбачає пошук, перевірку, систематизацію та оцінку відомостей, необхідних для виявлення, попередження та усунення загроз публічному порядку та безпеці.

Отже, застосування OSINT у сфері публічного порядку та безпеки має передусім превентивну мету – попередження правопорушень і загроз публічному порядку та безпеці. Систематичне опрацювання відкритих джерел дає змогу завчасно виявляти інформацію про можливу підготовку протиправних дій: публічні заклики до насильства, спроби організації масових заворушень, координування групових дій, поширення завідомо неправдивих повідомлень, а також інші відомості, що свідчать про формування загроз публічному порядку та безпеці. Це підвищує спроможність органів публічної влади та правоохоронних органів вживати превентивних заходів та приймати вчасні управлінські рішення.

OSINT також використовується як інформаційно-аналітичний інструмент для узагальнення та зіставлення даних із різних відкритих ресурсів. Поєднання відомостей з офіційних публікацій, відкритих реєстрів, медіа, соціальних мереж, вебресурсів і цифрових архівів дозволяє уточнювати фактичні обставини, встановлювати причетних осіб, виявляти стійкі зв'язки між учасниками протиправної діяльності, визначати місця та час активності, а також фіксувати інформацію, значиму для подальшого реагування. У підсумку це сприяє підвищенню якості планування заходів із охорони публічного порядку, забезпечення безпеки масових заходів і міжвідомчої координації.

Водночас використання OSINT має здійснюватися у межах повноважень, визначених законом, із дотриманням прав і свобод людини та громадянина. Важливого значення набуває належне правове регулювання діяльності уповноважених суб'єктів щодо збору, перевірки, систематизації та зберігання інформації з відкритих джерел, а також порядку її використання у службовій діяльності. Окремої уваги потребує розмежування OSINT з оперативно-розшуковою діяльністю та іншими формами отримання інформації, які передбачають застосування негласних заходів або примусових способів. Таке розмежування необхідне для належного визначення правового режиму отриманих даних і забезпечення їх допустимості у подальших провадженнях. У зв'язку з цим, розвідку з відкритих джерел доцільно розглядати як самостійний напрям службової інформаційно-аналітичної діяльності у сфері публічного порядку та безпеки.

OSINT у сфері публічного порядку та безпеки – це врегульована нормами права службова інформаційно-аналітична діяльність уповноважених органів публічної влади, що полягає у цілеспрямованому пошуку, отриманні, перевірці, систематизації та аналізі інформації з відкритих і загальнодоступних джерел без застосування негласних чи примусових заходів, з метою виявлення, оцінки та запобігання загрозам публічному порядку і безпеці, встановлення причетних осіб та інформаційного забезпечення прийняття управлінських і правозастосовних рішень, у тому числі для належного документування фактів правопорушень.

Ознаками OSINT у сфері публічного порядку та безпеки є нормативна врегульованість і здійснення такої діяльності на правовій підставі та в межах наданих повноважень; її виконання уповноваженими органами публічної влади як різновиду службової діяльності; інформаційно-аналітична спрямованість, що охоплює цілеспрямований пошук, отримання, перевірку, систематизацію та аналіз відомостей; використання виключно відкритих і загальнодоступних джерел; недопустимість застосування негласних або примусових способів отримання інформації; спрямованість на виявлення, оцінку та запобігання загрозам публічному порядку і безпеці та встановлення осіб, причетних до правопорушень; а також орієнтація на забезпечення прийняття управлінських і правозастосовних рішень та належне документування фактів, що можуть мати значення для подальшого притягнення до юридичної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Білобров А.В., Клімушин П.С. Використання технологій OSINT для отримання інформації. *Протидія кіберзлочинності та торгівлі людьми: Збірник матеріалів Міжнародної на-*

- уково-практичної конференції (м. Харків, 27 травня 2020 року). С. 135–137. URL: https://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/27_05_2020/pdf/39.pdf.
2. Яровой Т.С. OSINT як перспективний інструмент контролю за лобістською діяльністю в контексті державної безпеки. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*, 2019, № 4(6). С. 201–208. URL: <https://journals.maup.com.ua/index.php/expert/article/view/1622/2563>. http://www.lsej.org.ua/9_2021/85.pdf.
 3. Мартинюк С.О. Характеристика принципів функціонування OSINT у сфері національної безпеки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021, № 9. С. 332–334. URL: http://www.lsej.org.ua/9_2021/85.pdf.
 4. Минько О.В., Іохов О.Ю., Оленченко В.Т., Власов К.В. Використання технологій OSINT для отримання розвідувальної інформації. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2019. № 4(6). С. 201–208. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/suntz_2016_4_22.
 5. Дикий О.В., Сидорчук В.В. Поняття OSINT та суміжні категорії. URL: http://lsej.org.ua/9_2024/80.pdf.
 6. Тома М.Г., Василюва О.В. Інструменти OSINT: фіксація воєнних злочинів в Україні. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/04/136.pdf>.
 7. Ісмайлов К.Ю. Розвідка з відкритих джерел, як збирання оперативної інформації. URL: https://sulj.oduvs.od.ua/archive/2016/1/29.pdf?utm_source=chatgpt.com.
 8. Дикий О.В., Сидорчук В.В. Поняття OSINT та суміжні категорії. URL: http://lsej.org.ua/9_2024/80.pdf.
 9. Курс “OSINT – розвідка з відкритих джерел та інформаційна безпека” на платформі Prometheus: URL: <https://prometheus.org.ua/prometheus-free/osint-open-source-intelligence>.
 10. Дрижакова Д. Ю. Використання відкритих джерел інформації (OSINT) у сфері безпеки держави: технології та перспективи. URL: https://www.researchgate.net/publication/390316593_VIKORISTANNA_VIDKRITIH_DZEREL_INFORMACII_OSINT_U_SFERI_BEZPEKI_DERZAVI_TEHNOLOGII_TA_PERSPEKTIVI.
 11. Josh Fruhlinger, Sharma and John Breeden 15 top open-source intelligence tools. URL: <https://www.csoononline.com/article/567859/what-is-osint-top-open-source-intelligence-tools.html>.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.5>

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ВОЄННИХ КОНФЛІКТІВ: ВИХІД ДЛЯ ДЕРЖАВИ ЧИ МОЖЛИВІСТЬ ДЛЯ ПРИВАТНИХ ЗАКЛАДІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Богомолів Д.А.

*аспірант кафедри галузевого права та загально-правових дисциплін
Інституту права та суспільних відносин
ЗВО «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»
ORCID: 0009-0001-7244-4722
e-mail: denys.bogomolov@gmail.com*

Орловська І.Г.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри галузевого права та загально-правових дисциплін
Інституту права та суспільних відносин
ЗВО «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»
ORCID: 0000-0001-9266-7416
e-mail: orlovska27-09@ukr.net*

Богомолів Д.А., Орловська І.Г. Публічно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я в умовах воєнних конфліктів: вихід для держави чи можливість для приватних закладів охорони здоров'я.

У статті розглядаються проблемні питання публічно-приватного партнерства (далі – ППП) у сфері охорони здоров'я.

Автори зазначають, що в умовах обмеженості бюджетних ресурсів держава вимушена розглядати залучення приватного капіталу та управлінських компетенцій у найважливіші сфери суспільної життєдіяльності через механізм публічно-приватного партнерства як стратегічний вихід, що дозволяє забезпечити швидку відбудову, впровадити новітні технології та створити сучасну цифрову інфраструктуру. При цьому в умовах повоєнного відновлення однією з ключових пріоритетних сфер для розвитку ППП є охорона здоров'я.

Автори розглядають різні аспекти конфлікту інтересів, який виникає при цьому – публічного інтересу забезпечити доступні безоплатні послуги та приватного інтересу окупності інвестицій та отримання прибутку.

Проаналізувавши практичний досвід втілення ППП в економіці України загалом та у сфері охорони здоров'я зокрема, автори доходять висновку про системну неспроможність попереднього адміністративно-правового механізму: договори ППП виявилися нежиттєздатними, що, на думку авторів, свідчить про глибокі інституційні бар'єри та правову слабкість системи.

Особливе місце відведено аналізу нещодавно прийнятого Закону України «Про публічно-приватне партнерство», покликаного створити нову, стійку модель ППП, що забезпечить адміністративно-правовий механізм, який з одного боку, дозволяє приватному бізнесу використовувати об'єкти державної власності для отримання прибутку, а з іншого – жорстко обмежує його свободу дій в частині ціноутворення та обсягів надання послуг, що є критично важливим для уникнення комерціалізації та забезпечення соціальної справедливості у сфері охорони здоров'я.

Наголошено, що ППП є стратегічною необхідністю для модернізації української медицини та надання якісних послуг для громадського та індивідуального здоров'я, але його успішність залежить від того, чи зможе держава перейти від епізодичних партнерств до стійкої адміністративно-

правової системи, яка забезпечить правову бездоганність інвестицій, жорсткий адміністративний контроль для гарантування публічної місії охорони здоров'я та усуне адміністративно-правову невизначеність щодо розподілу унікальних ризиків воєнного та поствоєнного часу. В інакшому випадку PPP ризикує або залишитися нежиттєздатним інструментом, або ж посилить комерціалізацію медичної сфери та поставить під загрозу конституційні гарантії громадян.

Ключові слова: охорона здоров'я, приватний інтерес, приватні заклади охорони здоров'я, публічний інтерес, публічно-приватне партнерство.

Bogomolov D.A., Orlovska I.G. Public-private partnerships in healthcare during military conflicts: solution for the state or an opportunity for private healthcare institutions.

The article examines problematic issues of public-private partnership (hereinafter – PPP) in the healthcare sector.

The authors note that, under conditions of limited budgetary resources, the state is compelled to consider the involvement of private capital and managerial expertise in the most critical areas of social activity through the mechanism of public-private partnership as a strategic solution that enables rapid reconstruction, the introduction of advanced technologies, and the creation of modern digital infrastructure. In the context of post-war recovery, healthcare is identified as one of the key priority sectors for the development of PPP.

The authors analyze various aspects of the conflict of interests that arises in this context - between the public interest in ensuring accessible, free-of-charge healthcare services and the private interest in investment payback and profit generation.

Having analyzed the practical experience of implementing PPPs in the Ukrainian economy in general and in the healthcare sector in particular, the authors conclude that the previous administrative and legal mechanism has proven to be systemically ineffective: PPP agreements turned out to be non-viable, which, in the authors' view, indicates deep institutional barriers and legal weakness within the system.

Special attention is given to the analysis of the recently adopted Law of Ukraine "On Public-Private Partnership" which aims to establish a new, sustainable PPP model by providing an administrative and legal framework that, on the one hand, allows private business to use state-owned assets to generate profit, and on the other hand, strictly limits its freedom of action with regard to pricing and the volume of services provided. This is critically important for preventing excessive commercialization and ensuring social justice in the healthcare sector.

It is emphasized that PPP is a strategic necessity for the modernization of Ukrainian healthcare and the provision of high-quality services for public and individual health. However, its success depends on whether the state can move from episodic partnerships to a stable administrative and legal system that ensures the legal integrity of investments, strict administrative oversight to safeguard the public mission of healthcare, and the elimination of administrative and legal uncertainty regarding the allocation of unique risks associated with wartime and post-war conditions. Otherwise, PPP risks either remaining a non-viable instrument or intensifying the commercialization of healthcare, thereby threatening citizens' constitutional guarantees.

Key words: healthcare, private interest, private healthcare institutions, public interest, public-private partnership.

Постановка проблеми. Збройна агресія Російської Федерації призвела до масштабного руйнування лікарень та реабілітаційних центрів, водночас спричинивши критичне зростання попиту на медичні та психологічні послуги, зокрема для ветеранів, військовослужбовців та постраждалого цивільного населення. В умовах обмеженості бюджетних ресурсів і необхідності швидкої відбудови, держава вимушена розглядати механізм публічно-приватного партнерства як стратегічний вихід для залучення приватного капіталу та управлінських компетенцій, що регламентується новим Законом України «Про публічно-приватне партнерство» [1]. Однак саме застосування механізмів публічно-приватного партнерства у соціально чутливій сфері під час війни породжує низку правових колізій та адміністративних ризиків.

Помаза-Пономаренко А.Л. та Тарадуда Д.В. зазначають, що ключовим завданням для України є забезпечення розвитку PPP у найважливіших сферах суспільної життєдіяльності з метою унеможливлення виявів соціального невдоволення з боку громадян. Серед таких життєво важливих сфер вітчизняний законодавець та науковці визначили сектор безпеки й оборони, фінансовий і

банківський сектор, енергетичну сферу, сферу державного управління, систему охорони здоров'я, транспортну сферу та інші [2]. Водночас в умовах повоєнного відновлення ключовими пріоритетами для розвитку ППП є сфери освіти, охорони здоров'я, енергетики, транспорту, оборони та цифрової трансформації. Залучення приватного капіталу дасть змогу не лише відновити зруйновану інфраструктуру (медичні заклади), а й впровадити новітні технології для підвищення якості послуг та створити сучасну цифрову інфраструктуру, що сприятиме покращенню управлінських процесів [3].

Саме на межі цього конфлікту інтересів – вихід для держави чи можливість для приватного сектору – розгортається основна проблематика. З одного боку, держава отримує змогу за приватний кошт вирішувати суспільно важливі питання з відбудови критичної медичної інфраструктури, перекладаючи частину фінансових та операційних ризиків на приватного партнера. З іншого боку, приватний бізнес, інвестуючи в соціальну сферу, отримує не лише потенційний прибуток через механізми Національної служби здоров'я України (далі – НСЗУ), а й визнання своєї діяльності та юридичний захист своїх інвестицій у контексті нового законодавства про ППП, що є значною конкурентною перевагою на повоєнному ринку.

Окремим блоком проблем є недосконалість адміністративних процедур та високий корупційний ризик. Процедури ініціювання, оцінки ефективності та вибору приватного партнера мають бути максимально прозорими та швидкими, але без втрати правової визначеності. Відсутність чітких адміністративно-правових механізмів антикорупційного моніторингу на всіх етапах реалізації ППП, особливо в умовах воєнного стану, ставить під сумнів легітимність залучення та використання коштів.

Тому актуальність дослідження зумовлена необхідністю розробки науково-обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового механізму ППП, який би гарантував прозорість інвестицій, захист публічних інтересів та сталість публічних послуг у медичній сфері в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення.

Метою статті є дослідження адміністративно-правових засад застосування ППП у сфері охорони здоров'я в умовах воєнних конфліктів та вирішення дилеми між стратегічною необхідністю залучення приватного капіталу для відбудови медичної інфраструктури (як «виходу для держави») та адміністративними ризиками надмірної комерціалізації («можливості для приватних закладів охорони здоров'я»).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У рамках наукових розвідок вчених та науковців з позиції адміністративного права, які досліджували різні аспекти публічного адміністрування, ми б хотіли виділити праці, що заклали теоретичні основи для розуміння публічних механізмів, які застосовуються у сфері охорони здоров'я. Серед ключових дослідників, які заклали як загальні теоретичні основи публічного адміністрування в цілому, так і безпосередньо досліджували правові засади публічно-приватного партнерства, ми виділяємо: В. Авер'янова, В. Варнавського, О. Вінник, С. Грищенко, І. Дубок, І. Запатріна, А. Клименко, В. Колпакова, І. Лук'яненко, О. Мартякова, М. Мар'янович, К. Павлюк, С. Павлюк, І. Петрова, А. Помаза-Пономаренко, Д. Тарадуда, І. Трикоз, П. Шилепницький та інших. Їхні наукові доробки є відправною точкою для аналізу правових механізмів управління, що мають бути застосовані і в умовах ППП.

Аналіз останніх наукових джерел засвідчує високий інтерес наукової спільноти до проблематики вдосконалення публічного адміністрування, пошуку інноваційних моделей надання публічних послуг та забезпечення стійкості державних процесів. Зокрема, питання функціонування сучасних адміністративних механізмів, підвищення їхньої ефективності та впровадження нових управлінських технологій активно розглядаються у фундаментальних дослідженнях.

Фундаментальне значення для розуміння трансформації сучасних адміністративних механізмів має робота Петрової І. П. «Еволюція концепції публічно-приватного партнерства у 1980–2020-х роках» [4]. Авторка акцентує увагу на тому, що «традиційне ППП», незважаючи на двадцятирічну історію впровадження в Україні, не отримало активної реалізації в інфраструктурних проєктах, а нова концепція «Public-Private Partnership 4.0. Стале публічно-приватне партнерство для повоєнної відбудови» лише починає свій розвиток. Зазначена концепція потребує систематичного підходу та адаптації до специфіки української ситуації. Це дослідження підтверджує, що в Україні досі не сформована ефективна адміністративно-правова база для повноцінного використання ППП, особливо у соціально чутливих сферах, що робить проблему ризиків та комерціалізації у сфері охорони здоров'я, порушену в нашій статті, особливо актуальною.

Особливе місце серед них посідає монографія «Government 5.0 як основа ефективності державно-приватних партнерств у період повоєнного відновлення України», де аналізуються моделі державного управління нового покоління та їхня роль у забезпеченні стійкості публічних процесів [5]. Вказана праця закладають теоретико-методологічні основи для розуміння необхідності адміністративної трансформації та інноваційності, яка є передумовою успішної реалізації такого складного механізму, як ППП у соціальних галузях.

Важливим для розуміння публічних механізмів управління медичною сферою є дисертаційне дослідження Гавриченка Д. Г. «Публічні механізми трансформації та розвитку сфери охорони здоров'я України» [6]. Автор детально аналізує публічні механізми управління, визначаючи їхню інституційну основу та необхідність адаптації до сучасних викликів. Це дослідження підкреслює, що ефективна трансформація сфери охорони здоров'я неможлива без вдосконалення державного управління, що прямо корелює із нашою проблемою щодо застосування публічно-приватного партнерства як одного з ключових механізмів розвитку, що має бути юридично вивіреним і адаптованим до кризових умов.

Проте, незважаючи на ґрунтовність наявних досліджень, залишається недостатньо висвітленим ключовий аспект: специфіка правових та адміністративних механізмів застосування публічно-приватного партнерства саме у сфері охорони здоров'я та, що найважливіше, врахування унікальних ризиків воєнного часу і вирішення дилеми між публічним інтересом та комерційною можливістю.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України «Про публічно-приватне партнерство», публічно-приватне партнерство – це співробітництво між публічним та приватним партнерами, що здійснюється на основі договору та відповідає ознакам публічно-приватного партнерства, а саме: 1) внесення приватним партнером інвестицій, а саме забезпечення приватним партнером повного або часткового фінансування, створення та/або будівництва (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт, технічне переоснащення) і технічного обслуговування об'єкта ППП (крім випадків, визначених цим Законом), з передачею або без передачі приватному партнеру права на управління та/або експлуатацію об'єкта ППП та/або права на надання суспільно значущих послуг; 2) довготривалість строку ППП, крім проектів ППП з будівництва житла та проектів ППП з будівництва житла з допороговим значенням, строк яких може становити менше п'яти років; 3) передача приватному партнеру частини ризиків, що пов'язані із забезпеченням приватним партнером повного або часткового фінансування, створення та/або будівництва (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт, технічне переоснащення) і технічного обслуговування та/або управління, та/або експлуатації об'єкта ППП (крім випадків, визначених Законом України «Про ППП»), та інших ризиків, що виникають під час реалізації проекту ППП [1].

Новим Законом України «Про ППП» охорона здоров'я визначена однією з пріоритетних сфер для реалізації публічно-приватного партнерства. Ключова особливість полягає в тому, що об'єктами ППП можуть бути не лише інфраструктурні елементи (будівництво, реконструкція чи модернізація лікарень, діагностичних центрів, реабілітаційних установ), а й управлінські та технологічні процеси. Це дозволяє залучати приватний капітал та ефективні управлінські компетенції для створення і впровадження високотехнологічних медичних послуг (наприклад, центрів телемедицини, діагностичних лабораторій або спеціалізованих реабілітаційних послуг). Публічний партнер (держава або місцева влада) при цьому зберігає за собою функцію стратегічного контролю та регулювання якості послуг, а також обов'язок забезпечення доступності цих послуг для населення відповідно до гарантій, встановлених державою.

Проте найважливіша особливість застосування ППП у медичній сфері, яка впливає з правового поля, – це необхідність узгодження комерційних інтересів приватного партнера з публічними соціальними гарантіями. Договори ППП мають чітко визначати умови надання медичних послуг, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів (наприклад, через НСЗУ), забезпечуючи їхню безоплатність для кінцевого споживача (пацієнта).

Таким чином, законодавство передбачає складний адміністративно-правовий механізм, який з одного боку, дозволяє приватному бізнесу використовувати об'єкти державної власності для отримання прибутку, а з іншого – жорстко обмежує його свободу дій в частині ціноутворення та обсягів надання послуг, що є критично важливим для уникнення комерціалізації та забезпечення соціальної справедливості у сфері охорони здоров'я.

Петрова І.П. та Шилепницький П.І. чітко наголошують, що, попри життєву необхідність залучення приватного капіталу для відновлення інфраструктури, ключові виклики лежать у площині правового забезпечення та інституційної спроможності. Зокрема, вони підкреслюють, що успішність ППП залежить від переформатування взаємодії публічного та приватного секторів та удосконалення механізму розподілу ризиків, що корелює з нашою проблематикою. Це підтверджує, що для успішної реалізації ППП у сфері охорони здоров'я, особливо в умовах воєнного стану, необхідне не лише бажання держави і приватного бізнесу, а й створення надійної адміністративно-правової архітектури, здатної збалансувати цілі, уникнути комерціалізації та гарантувати правову бездоганність інвестиційних проєктів [3].

Дорош В.Ю. чітко позиціонує ППП як ефективний механізм відновлення та модернізації інфраструктури, ґрунтуючись на світовому досвіді поствоєнної трансформації країн, які зазнали масштабних руйнувань [7]. Така позиція підтверджує, що в контексті України ППП є необхідним інструментом для швидкої відбудови медичної інфраструктури.

Аналіз наукових розвідок однозначно підтверджує, що ППП є необхідним і стратегічно важливим інструментом для повоєнної відбудови та модернізації медичної інфраструктури в Україні. Успішність ППП залежить від переформатування взаємодії публічного та приватного секторів та удосконалення механізму розподілу ризиків. Таким чином, наукова думка сходиться на тому, що в контексті України ППП є не просто фінансовою можливістю, а системною адміністративно-правовою проблемою, яка вимагає створення надійної архітектури, здатної збалансувати цілі, уникнути комерціалізації та гарантувати правову бездоганність інвестиційних проєктів

Практичний досвід втілення ППП у сфері охорони здоров'я в Україні, як зазначає Агенція з питань підтримки державно-приватного партнерства (далі - Агенція), донедавна був обмеженим і фрагментарним. До повномасштабного вторгнення більшість ініціатив зводилася до концесій або договорів оренди державного майна з правом реконструкції, які лише частково відповідали комплексній моделі ППП. За інформацією Агенції, реалізація інвестиційних проєктів у сфері медицини часто наштовхувалася на інституційні бар'єри, включаючи складність процедур, низьку адміністративну спроможність органів місцевого самоврядування та правову невизначеність щодо подальшої фінансової участі приватного сектора, особливо в контексті державних гарантій медичного обслуговування, що регулюються НСЗУ [8].

Ключовим викликом, що стояв на заваді широкому впровадженню ППП, була неможливість чіткого розподілу фінансових та операційних ризиків. Приватний сектор вимагав гарантій окупності інвестицій, що вступало у конфлікт із публічним інтересом, який вимагає безоплатності та доступності базових медичних послуг. Навіть успішні, але малочисельні приклади, здебільшого стосувалися некритичних для загальної системи елементів (наприклад, діагностичні лабораторії, приватні інвестиції у специфічне обладнання) і не були масштабовані до рівня комплексних партнерств із повним управлінням медичною інфраструктурою. Тому досвід ППП у цій сфері до 2022 року можна охарактеризувати як стадію пілотних ініціатив, а не як системний механізм розвитку.

В умовах воєнного часу та дії нового Закону України «Про публічно-приватне партнерство», завдання полягає не просто у відновленні зруйнованого, а у створенні нової, стійкої моделі ППП. Агенція акцентує, що пріоритетом є реабілітаційні центри та модернізація госпітальної мережі. Це вимагає від держави формування правового поля, яке здатне мінімізувати воєнні ризики для інвесторів, водночас запроваджуючи жорсткі адміністративні механізми контролю для гарантування публічної місії охорони здоров'я.

Отже, вітчизняний досвід свідчить про необхідність переходу від епізодичних партнерств до комплексної адміністративно-правової системи, що забезпечує правову бездоганність інвестиційних проєктів та баланс інтересів держави і бізнесу.

Саме необхідність такого системного переходу до нової, стійкої моделі ППП, яка здатна впоратися зі складними викликами воєнного часу, знаходить своє відображення у пілотних регіональних ініціативах. Так, Львівська міська рада запропонувала амбітний пілотний проєкт із застосування ППП для консолідації лікарень, лабораторних та діагностичних центрів (магнітно-резонансна томографія, ультразвукова діагностика). Метою проєкту є підвищення ефективності медичних послуг для 0,8 млн населення міста та 2,5 млн мешканців регіону, що робить його одним із наймасштабніших в Україні. Ця пропозиція відображає тенденцію переходу від примітивного інвестування в обладнання до комплексного управління інфраструктурою та технологіями. Успіх

Львівського проєкту залежатиме від того, як адміністративно-правовий механізм зможе збалансувати залучення приватного капіталу з гарантіями публічної місії (доступності, безоплатності послуг) та як він впорається з юридичною бездоганністю укладання довгострокових договорів в умовах воєнного часу [9].

Водночас, за даними Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України, сформованими за даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні, станом на 01.01.2025 на умовах державно-приватного партнерства укладено 200 договорів, з яких реалізується 22 договори (9 концесійних договорів, 6 договорів про спільну діяльність, 7 інших договорів), 167 договорів не реалізується (114 не виконується, 53 розірвані або закінчився термін дії), 11 призупинені у зв'язку зі збройною агресією російської федерації. У сфері охорони здоров'я діє два договори, укладені на умовах державно-приватного партнерства, які реалізуються у Київській області [10].

Незважаючи на стратегічну важливість PPP для відбудови медичної інфраструктури, вітчизняний досвід до 2022 року засвідчив його системну неспроможність як повноцінного механізму розвитку. Статистика, надана Міністерством економіки, довкілля та сільського господарства України, є ключовою ілюстрацією факту: договори PPP виявилися нежиттєздатними. Така низька ефективність свідчить про глибокі інституційні бар'єри та правову слабкість системи. Зокрема, у сфері охорони здоров'я діє лише два договори PPP, що підтверджує, що держава досі не змогла створити надійне адміністративно-правове середовище, яке б заохочувало приватний бізнес до довгострокових інвестицій у соціально чутливу сферу.

Ця історична фрагментарність і немасштабованість ініціатив (переважно це були договори оренди або концесії на обладнання) мала головну причину: фундаментальний конфлікт між комерційним інтересом приватного партнера (вимога гарантій окупності інвестицій) та публічним інтересом держави (вимога безоплатності та доступності базових медичних послуг через НСЗУ). Отже, новий Закон України «Про PPP» та пропоновані проєкти, наприклад, як у Львові, мають не просто відновлювати зруйноване, а й комплексно усунути ці адміністративно-правові колізії. Успіх майбутнього PPP у медицині буде залежати від того, наскільки швидко держава зможе перейти від епізодичних партнерств до стійкої адміністративно-правової системи, яка забезпечить правову бездоганність інвестицій, а головне – жорсткий адміністративний контроль для гарантування публічної місії охорони здоров'я.

Світова практика ДПП підтверджує унікальність його застосування, що зумовлено особливостями побудови механізму фінансування та організації системи охорони здоров'я, тенденціями економічного розвитку, структурою й організацією правової системи в країні, рівнем децентралізації та автономності управління закладами охорони здоров'я [11, с. 68].

Аналізуючи сучасні підходи до управління у сфері охорони здоров'я, важливо звернути увагу на позицію Шипова Ю. О., який підкреслює, що вдосконалення публічного управління у цій сфері має відбуватися через впровадження послуг для громадського та індивідуального здоров'я, які стають можливими завдяки ефективному використанню обладнання та ліків [12]. Така позиція прямо підтверджує стратегічну необхідність залучення приватних інвестицій та інноваційних технологій, що є суттю PPP. Водночас акцент на зарубіжному досвіді імплементації вказує на те, що для України критично важливим є перейняття адміністративно-правових механізмів контролю, які забезпечують правову бездоганність партнерства та недопущення комерціалізації публічної функції.

Таким чином, наукова думка сходиться на тому, що PPP є стратегічною необхідністю для модернізації української медицини та надання якісних послуг для громадського та індивідуального здоров'я.

Однак ключовим критичним висновком є те, що ця необхідність має бути реалізована через імплементацію ефективних адміністративно-правових механізмів контролю. Акцент на зарубіжному досвіді вказує на те, що для України життєво важливо перейняти не лише саму модель PPP, а й механізми, які гарантують правову визначеність партнерства та недопущення комерціалізації публічної функції. Без цього PPP ризикує перетворитися з «виходу для держави» у високоризикову «можливість для приватних закладів охорони здоров'я», що може порушити принцип доступності базових медичних послуг.

Висновки. Незважаючи на стратегічну необхідність PPP як ключового інструменту повноцінної відбудови медичної інфраструктури, засвідчена системна неспроможність попереднього

правового та адміністративного механізму ставить під сумнів успішність його застосування в умовах воєнного часу. Катастрофічні дані Міністерства економіки є ілюстрацією глибокої інституційної слабкості. Ця історична фрагментарність, як зазначають експерти, була викликана не стільки браком капіталу, скільки фундаментальним конфліктом інтересів: нездатністю адміністративно-правової системи чітко збалансувати комерційні вимоги приватного інвестора (гарантії окупності) з публічною місією держави (безоплатність та доступність медичних послуг через НСЗУ). Отже, ППП досі функціонувало як епізодична можливість, а не як системний вихід для держави.

Ця дилема залишається критичною і в умовах дії нового Закону України «Про ППП». Перетворення ППП зі «стратегічного виходу» для держави на реально працюючий механізм вимагає не лише залучення приватного капіталу (що є ціллю), а й усунення адміністративно-правової невизначеності щодо розподілу унікальних ризиків воєнного часу (руйнування, окупація, форс-мажор). Без чітких гарантій та механізмів компенсації, що мають правову визначеність, інструмент ППП ризикує перетворитися на високоризикову можливість для приватного бізнесу, що лише посилить комерціалізацію медичної сфери та поставить під загрозу конституційні гарантії громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про публічно-приватне партнерство: Закон України від 19.06.2025 № 4510-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-20#Text> (дата звернення: 06.12.2025).
2. Помаза-Пономаренко А.Л., Тарадуда Д.В., Розвиток публічно-приватного партнерства у сфері критичної інфраструктури: світовий і вітчизняний досвід. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2024. Випуск 44. С. 336-344. URL: <https://sci.ldubgd.edu.ua/jspui/handle/123456789/16809> (дата звернення: 06.12.2025).
3. Петрова І.П., Шилепницький П.І. Публічно-приватне партнерство у повоєнній відбудові України: основні виклики та напрями розвитку. *Управління економікою: теорія та практика. Чумаченківські читання*. 2024. С. 140–153. URL: <https://www.chumachenko-readings.org/download/2024/11-Petrova.pdf> (дата звернення: 06.12.2025).
4. Петрова І.П. Еволюція концепції публічно-приватного партнерства у 1980-2020-х роках. *Економіка промисловості*. 2023. № 4 (104). С. 22–46. DOI: <http://doi.org/10.15407/econindustry2023.04.022>. URL: <https://nasplib.isofts.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/f284576b-a295-49b7-87d7-5133b1ef26e4/content> (дата звернення: 06.12.2025).
5. Government 5.0 як основа ефективності державно-приватних партнерств у період повоєнного відновлення України: моногр. / А.О. Касич, О.В. Чернявська, С.М. Бондаренко, М.С. Шкода та ін.; за ред. д.е.н., проф. А.О. Касич, д.е.н., проф. І.О. Тарасенко, Київ: КНУТД, 2024. 252 с. URL: https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/26391/1/Government_5.0_mono_2024.pdf (дата звернення: 06.12.2025).
6. Гавриченко Д.Г. Публічні механізми трансформації та розвитку сфери охорони здоров'я України: дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. Миколаїв. 2022. С. 445. URL: <https://dspace.chmnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/1212/1/Havrychenko%20D.G.%20dis.pdf> (дата звернення: 06.12.2025).
7. Дорош В.Ю. Світовий досвід впровадження механізму публічно-приватного партнерства: поствоєнний концепт. *Економічні науки: збірник наукових праць Луцького національного технічного університету*. 2024. Випуск 21 (83). С. 136–145. URL: http://e-region.lutsk-ntu.com.ua/index.php/ekonomichni_nauky/article/view/272/272 (дата звернення: 06.12.2025).
8. Офіційний сайт – Агенція з питань підтримки державно-приватного партнерства. URL: <https://pppagency.gov.ua/uk/> (дата звернення: 06.12.2025).
9. Офіційний сайт - Агенція з питань підтримки державно-приватного партнерства. Державно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я. URL: <https://pppagency.gov.ua/uk/project/derzhavno-privatne-partnerstvo-u-sferi-ohoroni-zdorovya/> (дата звернення: 06.12.2025).
10. Офіційний сайт – Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України. Стан здійснення ДПП в Україні. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail/9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26?lang=uk-UA&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini> (дата звернення: 06.12.2025).

11. Гавриченко Д.Г., Попова Т.О. Державно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я України. Публічне управління: проведення реформи в Україні: матеріали Всеукр. наук.-пр-акт. конф. (м. Покровськ, 9-10 грудня 2021 р.). Покровськ, 2021. С. 67–69.
12. Шипов Ю.О. Зарубіжний досвід публічного управління щодо надання медико-соціальних послуг: імплементація в українське середовище. *Економіка та суспільство*. 2025. Випуск 71. С. 98–106. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/5585/5524> (дата звернення: 06.12.2025).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.6>

ПРАКТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ У ЗАХИСТІ ПРАВ ГРОМАДЯН: ДОСВІД США ТА ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ

Будніков А.Ю.,
аспірант 2-го року навчання
Сумського державного університету
ORCID: 0009-0006-6374-5220

Будніков А.Ю. Практика адміністративних судів у захисті прав громадян: досвід США та Великої Британії.

У статті проведено комплексний аналіз практики адміністративних судів Сполучених Штатів Америки та Великої Британії у сфері захисту прав громадян. Досліджено особливості організації адміністративної юстиції в обох країнах, процедурні аспекти розгляду справ, механізми судового контролю за діями публічної адміністрації. Проаналізовано ключові доктрини та принципи, що застосовуються в американській та британській системах адміністративного правосуддя. Особлива увага приділена інститутам судового перегляду, стандартам доказування, процесуальним гарантіям прав громадян. Виявлено спільні риси та відмінності в підходах до забезпечення судового захисту в адміністративних спорах.

Розглянуто ключові інститути адміністративної юстиції, механізми судового перегляду дій державних органів, а також прецеденти, що ілюструють ефективність цих систем. Порівняльний аналіз дозволяє виявити спільні риси та відмінності, а також потенціал для запозичення досвіду в інших країнах, зокрема в Україні. Дослідження базується на аналізі законодавства, судової практики та наукових джерел. Проаналізовано вплив Європейської конвенції з прав людини на британську практику адміністративного правосуддя. Виявлено спільні риси та принципові відмінності в підходах до забезпечення судового захисту в адміністративних спорах, обумовлені різними правовими традиціями.

На основі проведеного аналізу визначено спільні та відмінні риси американської і британської моделей адміністративного правосуддя, а також сформульовано висновки щодо можливостей використання їх позитивного досвіду для вдосконалення адміністративного судочинства в Україні з метою посилення гарантій прав і свобод громадян та утвердження принципу верховенства права. Результати дослідження можуть бути використані для вдосконалення вітчизняної системи адміністративного судочинства, розробки рекомендацій щодо створення спеціалізованих палат, визначення стандартів судового перегляду, посилення процесуальних гарантій.

Ключові слова: адміністративна юстиція, судовий контроль, захист прав громадян, адміністративні суди, США, Велика Британія, публічна адміністрація.

Budnikov A.Y. The practice of administrative courts in protecting the rights of citizens: the experience of the United States and the United Kingdom.

The article provides a comprehensive analysis of the practice of administrative courts of the United States of America and the United Kingdom in the area of protection of citizens' rights. The author examines the peculiarities of the organization of administrative justice in both countries, procedural aspects of case consideration, and mechanisms of judicial control over the actions of public administration. The author analyzes the key doctrines and principles applied in the American and British administrative justice systems. Particular attention is paid to the institutions of judicial review, standards of proof, and procedural guarantees of citizens' rights. The author identifies commonalities and differences in approaches to providing judicial protection in administrative disputes.

The key institutions of administrative justice, mechanisms of judicial review of the actions of state bodies, as well as precedents illustrating the effectiveness of these systems are considered. The comparative analysis allows us to identify commonalities and differences, as well as the potential for borrowing

experience from other countries, including Ukraine. The study is based on the analysis of legislation, court practice, and scientific sources. The author analyzes the impact of the European Convention on Human Rights on the British practice of administrative justice. The author identifies commonalities and fundamental differences in approaches to providing judicial protection in administrative disputes due to different legal traditions.

Based on the analysis, the author identifies the common and distinctive features of the American and British models of administrative justice and formulates conclusions regarding the possibilities of using their positive experience to improve administrative justice in Ukraine with a view to strengthening the guarantees of citizens' rights and freedoms and establishing the rule of law. The results of the study can be used to improve the national system of administrative justice, develop recommendations for the establishment of specialized chambers, define standards of judicial review, and strengthen procedural guarantees.

Key words: administrative justice, judicial control, protection of citizens' rights, administrative courts, USA, UK, public administration.

Постановка проблеми. У сучасних демократичних державах зростає значення ефективного судового контролю за діяльністю органів публічної адміністрації як ключового механізму захисту прав і свобод громадян. В умовах розширення дискреційних повноважень виконавчої влади, ускладнення управлінських процесів та посилення ролі адміністративних органів виникає потреба у вдосконаленні підходів до адміністративного судочинства. Особливої актуальності ця проблема набуває для України, яка перебуває у процесі реформування системи публічного управління та адміністративної юстиції. У цьому контексті важливим є вивчення та осмислення зарубіжного досвіду, зокрема США та Великої Британії, де сформовані сталі моделі судового контролю за адміністрацією, здатні забезпечити баланс між публічними інтересами та правами особи.

Метою дослідження є комплексний компаративний аналіз практики адміністративних судів США та Великої Британії у сфері захисту прав громадян, виявлення спільних принципів та відмінностей у підходах до організації адміністративного правосуддя, формулювання рекомендацій щодо використання позитивного зарубіжного досвіду в умовах України.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика адміністративної юстиції та судового контролю за діяльністю публічної адміністрації є предметом активних наукових досліджень як у зарубіжній, так і у вітчизняній правовій науці. В американській доктрині фундаментальні праці з адміністративного права належать П. Страуссу, Р. Пірсу, К. Санстейну, які детально аналізують систему адміністративних процедур, стандарти судового перегляду, доктрину *Chevron* та інші аспекти взаємодії судів з адміністративними агентствами. Британська традиція адміністративного права представлена класичними роботами В. Вейда, К. Форсайта, П. Крейга, Д. Фельдмана, які досліджують еволюцію системи трибуналів, принципи природної справедливості, підстави *judicial review*, вплив Європейської конвенції з прав людини на національне право.

У вітчизняній науці адміністративного права питання організації та функціонування адміністративної юстиції досліджувалися в роботах Ю. Педька, В. Бевзенка, Р. Мельника, О. Кузьменко, А. Комзюка, О. Асіміну, І. Картузової та інших вчених. Проте комплексні компаративні дослідження, присвячені саме практиці адміністративних судів США та Великої Британії у захисті прав громадян, залишаються нечисленними. Більшість праць зосереджується або на загальнотеоретичних аспектах адміністративної юстиції, або на окремих елементах зарубіжних систем без детального порівняльного аналізу.

Виклад основного матеріалу. Адміністративні суди відіграють ключову роль у механізмі захисту прав і свобод громадян, оскільки саме у сфері публічного управління найчастіше виникають конфлікти між державою та особою. У демократичних державах судовий контроль за діяльністю органів публічної адміністрації є важливим елементом принципу верховенства права, який покликаний обмежити свавілля влади та забезпечити юридичну підзвітність управлінських рішень [1, с. 234]. США та Велика Британія, незважаючи на спільну англосаксонську правову традицію, сформували різні підходи до організації адміністративного правосуддя, що зумовлює доцільність їх порівняльного аналізу.

Зазначені особливості функціонування адміністративних судів у різних правових системах, на наш погляд, свідчать про те, що моделі адміністративного правосуддя формуються під впливом

історичних, політико-правових та інституційних чинників. Саме тому дослідження зарубіжного досвіду потребує врахування еволюції інституту адміністративної юстиції в кожній окремій державі та тих умов, у яких він розвивався.

Слушно зауважує В.В. Решота, що у різних державах світу інститут адміністративної юстиції пройшов складні та особливі етапи становлення та розвитку. У результаті у кожній країні створювались власні засоби захисту прав та інтересів громадян із урахуванням конкретних історичних традицій, звичаїв, особливостей правової системи. Незважаючи на всі відмінності способів захисту публічних прав та інтересів громадян, їх об'єднує одна спільна мета – здійснення ефективного контролю за правомірністю актів та дій органів публічної влади стосовно осіб приватного права [2, с. 209].

Адміністративна юстиція не є новим правовим явищем, однак уже протягом кількох століть у наукових колах тривають дискусії щодо її сутності та змісту. Неоднозначність у розумінні цього поняття зумовлена існуванням різних моделей адміністративної юстиції, а також відмінностями у практиці їх застосування в окремих державах.

У юридичній науці сформувалися дві основні тенденції тлумачення адміністративної юстиції. Перша розглядає її як систему спеціалізованих органів – адміністративних судів, квазісудових інституцій або спеціальних судових підрозділів, уповноважених здійснювати адміністративне судочинство. Друга тенденція трактує адміністративну юстицію як особливий вид діяльності судів та інших уповноважених державних органів, спрямований на вирішення публічно-правових спорів у сфері державного управління.

Перша концепція виникла історично раніше. Представники французької та німецької доктрин адміністративної юстиції традиційно не розмежовували поняття «адміністративна юстиція» та «адміністративний суд», ототожнюючи адміністративну юстицію із системою адміністративних судів. Натомість у межах другої концепції адміністративна юстиція визначається насамперед через її функціональне призначення – діяльність із розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів [2, с. 209].

На нашу думку, адміністративну юстицію доцільно визначати як спеціалізований механізм судового та квазісудового контролю за діяльністю органів публічної влади, що полягає у розгляді та вирішенні публічно-правових спорів з метою захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та забезпечення принципу верховенства права у сфері державного управління.

Англосаксонська модель адміністративної юстиції на сучасному етапі ґрунтується на функціонуванні системи адміністративних трибуналів, які мають квазісудовий характер і відіграють ключову роль у вирішенні публічно-правових спорів. У зв'язку з цим видається необґрунтованим твердження про відсутність у межах цієї моделі спеціалізованої адміністративної юстиції та про домінування загальних судів у розгляді адміністративних справ за участю громадян. На нашу думку, саме адміністративні трибунали є основними суб'єктами розгляду адміністративно-правових спорів, тоді як загальні суди виконують контрольну функцію, розглядаючи скарги та застосовуючи прерогативні засоби судового захисту, не будучи при цьому елементом системи адміністративної юстиції [2, с. 214]. У державах англосаксонської (прецедентної) системи права повноваження щодо розгляду позовів проти адміністрації належать загальним судам (Велика Британія, Канада, США). Даний підхід дозволяє уникнути труднощів, які інколи виникають у країнах, що дотримуються попередньої моделі, при обранні особою компетентного суду у зв'язку з множинністю різних судів. Однак досвід все-таки показує, що контроль над адміністрацією з боку загальних судів не є неодмінно кращою гарантією для захисту прав громадянина [3, с. 12].

Нами визначено, що система адміністративної юстиції США характеризується децентралізованою структурою та відсутністю спеціалізованих адміністративних судів у європейському розумінні. Адміністративні спори розглядаються в рамках загальної судової системи, що включає федеральні окружні суди, апеляційні суди та Верховний суд США. Особливістю американської моделі є наявність розгалуженої системи адміністративних агентств, які наділені квазісудовими функціями. Адміністративні судді (Administrative Law Judges – ALJ) в рамках цих агентств проводять слухання та приймають первинні рішення у справах, що стосуються застосування адміністративного законодавства [4, с. 94].

Адміністративні судді користуються певною незалежністю: вони призначаються за результатами конкурсного відбору, захищені від свавільного звільнення, їхня винагорода не може бути

зменшена. Проте остаточний судовий контроль здійснюється федеральними судами загальної юрисдикції, які переглядають рішення як ALJ, так і керівних органів агентств [5].

Компетенція судів у розгляді адміністративних справ визначається конституційними положеннями, федеральним законодавством (зокрема, Законом про адміністративні процедури 1946 року – Administrative Procedure Act, APA) та прецедентною практикою. Федеральні суди здійснюють перегляд рішень адміністративних органів як на предмет законності, так і на предмет обґрунтованості, застосовуючи різні стандарти залежно від характеру питання [5].

Закон про адміністративні процедури встановлює важливі процесуальні гарантії для осіб, які беруть участь в адміністративних провадженнях. До них належать: право на своєчасне повідомлення про час, місце та характер слухання, а також про правові підстави та юрисдикцію, на основі яких проводиться слухання; право бути вислуханим особисто або через представника і представити докази та аргументи на свою користь; право на представництво адвокатом або іншим уповноваженим представником за власний рахунок; право на перехресний допит свідків, показання яких можуть бути використані проти особи; право на отримання письмового вмотивованого рішення, що ґрунтується на доказах, представлених під час слухання; право на ознайомлення з матеріалами справи та отримання копій документів [5].

Цей балансувальний підхід дозволяє гнучко визначати необхідний рівень процесуальних гарантії залежно від конкретних обставин, забезпечуючи баланс між захистом прав особи та ефективністю державного управління.

Система адміністративної юстиції Великої Британії пройшла значну еволюцію від розрізнених спеціалізованих трибуналів до уніфікованої судової структури. Історично в Британії функціонувала розгалужена система незалежних адміністративних трибуналів, які розглядали спори в різних сферах державного управління: соціальному забезпеченні, оподаткуванні, імміграції, земельних відносинах тощо. Захист прав громадян посилюється Законом про права людини (Human Rights Act) 1998 року, який інкорпорує Європейську конвенцію з прав людини (ECHR) у національне право. Судовий перегляд дозволяє громадянам оскаржувати дії влади, якщо вони порушують фундаментальні права, наприклад, право на справедливий суд (стаття 6 ECHR).

Погоджуємось з умовиводом О.Д. Мельник, що ключовими перевагами адміністративних трибуналів Сполученого Королівства є те, що розгляд справ більш швидкий, ніж в судах загальної юрисдикції; менш бюрократична та більш швидка процедура; швидкі, справедливі та ефективні рішення; територіальна доступність [6, с. 402].

На даний час у Великій Британії діють такі органи адміністративної юстиції: Трибунали першого рівня (Firsttier Tribunal) та Вищі трибунал (Upper Tribunal). Трибунали першого рівня поділені між собою по секторам (всього 8) – Підтримка притулку (Asylum Support), Стандарти догляду (Care Standards), Загальна регуляторна палата (General Regulatory Chamber), Імміграція та притулок (Immigration and Asylum), Психічне здоров'я (Mental Health), Соціальне забезпечення та аліменти (Social Security and Child Support), Особливі освітні потреби та інвалідність (Special Educational Needs and Disability), Військові пенсії та компенсації збройним силам (War Pensions and Armed Forces Compensation) [7]. Такі судові установи розглядають заяви, звернення чи позови громадян до органів влади.

Захист прав громадян посилюється Законом про права людини (Human Rights Act) 1998 року, який інкорпорує Європейську конвенцію з прав людини (ECHR) у національне право. Судовий перегляд дозволяє громадянам оскаржувати дії влади, якщо вони порушують фундаментальні права, наприклад, право на справедливий суд (стаття 6 ECHR). Британська модель відзначається сильним фокусом на законності дій влади та процедурній справедливості, з акцентом на доступ до правосуддя через трибунали для спеціалізованих спорів.

Зважаючи на вищенаведену інформацію, з метою наочного узагальнення результатів порівняльно-правового аналізу практики адміністративних судів США та Великої Британії у сфері захисту прав громадян доцільно використати порівняльну таблицю.

**Таблиця 1. Порівняльна характеристика
практики адміністративних судів США та Великої Британії
крізь призму захисту прав громадян**

№ з/п	Критерій порівняння	США	Велика Британія
1.	Модель адміністративного судочинства	Відсутність окремої системи адміністративних судів; судовий контроль здійснюють федеральні суди загальної юрисдикції	Судовий контроль (judicial review) у межах судів загальної юрисдикції та розвинена система спеціалізованих трибуналів
2.	Нормативна основа	Administrative Procedure Act (1946), судові прецеденти Верховного Суду США	Судові прецеденти, принципи загального права, Human Rights Act 1998
3.	Стандарти судового контролю	«Arbitrary and capricious», «substantial evidence», доктрина судової деференції (Chevron, Auer)	Незаконність, ірраціональність (Wednesbury), процедурні порушення, принцип пропорційності
4.	Роль судової дискреції	Обмежена стандартами перегляду, але історично значна деференція до адміністративних органів	Менш формалізована, з акцентом на оцінку законності та справедливості рішень
5.	Доступ до правосуддя (standing)	Суворі вимоги до процесуальної заінтересованості (injury-in-fact)	Ширший підхід – наявність «достатнього інтересу» (sufficient interest)
6.	Захист прав людини	Переважно через конституційний контроль і судову практику	Безпосереднє застосування Європейської конвенції з прав людини
7.	Роль спеціалізованих органів	Адміністративні судді (ALJ) у межах агентств	First-tier Tribunal та Upper Tribunal
8.	Основна мета судового контролю	Забезпечення законності та обґрунтованості адміністративних рішень	Забезпечення законності, процедурної справедливості та пропорційності

Джерело: створено автором на основі [2,3,4].

У таблиці відображено основні критерії порівняння, які мають визначальне значення для оцінки ефективності адміністративного судового захисту прав громадян. Зокрема, розкрито інституційну модель адміністративного судочинства, нормативну базу, стандарти судового контролю, підходи до доступу до правосуддя та роль спеціалізованих органів у кожній із країн. Аналіз наведених критеріїв свідчить, що американська модель характеризується більш формалізованими процедурами та значною роллю стандартів судового перегляду, тоді як британська модель ґрунтується на принципах загального права, гнучкості судового контролю та посиленому захисті прав людини. Таким чином, таблиця не лише ілюструє відмінності між двома системами, а й дозволяє визначити елементи позитивного досвіду, які можуть бути використані для вдосконалення адміністративного судочинства в Україні.

Висновки. Практика адміністративних судів США та Великої Британії демонструє різні, але пов'язані між собою підходи крізь призму захисту прав громадян у відносинах з органами публічної адміністрації. Американська модель вирізняється формалізованими процедурами та стандартами судового перегляду, тоді як британська – гнучкістю та орієнтацією на загальні принципи права і права людини. Для України важливим є поєднання цих підходів із урахуванням національних особливостей, що сприятиме підвищенню ефективності адміністративного судочинства та зміцненню принципу верховенства права.

Для вітчизняної системи адміністративного судочинства корисним може бути:

- вивчення можливості створення спеціалізованих палат у адміністративних судах за галузевим принципом на кшталт британських трибуналів;

- розробка чітких стандартів судового перегляду адміністративних актів залежно від характеру питання;
- посилення процесуальних гарантій на стадії адміністративного провадження;
- запровадження ефективних механізмів виконання судових рішень у справах проти органів публічної влади;
- розвиток інституту судового врегулювання адміністративних спорів та альтернативних способів їх вирішення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кожевников А.Ю. Роль адміністративних судів у захисті прав, свобод і законних інтересів при розгляді публічно-правових спорів, пов'язаних з виборчим процесом. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 9. С. 234-237. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-9/53>.
2. Решота В.В. Англосаксонська модель адміністративної юстиції. *Університетські наукові записки*. 2006. № 17. С. 208-214. URL: <https://old.univer.km.ua/visnyk/976.pdf>.
3. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. К.: Факт, 2003. 146 с. URL: https://pravo.org.ua/oldsitelink/images/documents/ADMIN_JUSTITIA.pdf.
4. О. Сорочкіна. Основні світові моделі адміністративної юстиції: приклад республіки Італія та Сполучених Штатів Америки. С. 93-95. URL: <https://ena.lpnu.ua:8443/server/api/core/bitstreams/47c08ac5-d61c-4c5d-8bf6-74d951275214/content>.
5. Judicial Administration. *United States Courts*. URL: <https://www.uscourts.gov/administration-policies/judicial-administration>.
6. Мельник О.Д. Можливості використання іноземного законодавства для вдосконалення адміністративно-процесуального законодавства України. *Юридичний науково-практичний електронний журнал*. 2022. № 5. С. 400–403. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-5/93>.
7. About us. *GOV.UK*. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-courts-and-tribunals-service/about>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.7>

**ПРИКЛАДНІ ПИТАННЯ ВИРІШЕННЯ СПРАВ ПРО ПРАВОПОРУШЕННЯ,
ЩО ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ,
А ТАКОЖ УЧАСТІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ
У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ
ЯК НАПРЯМКУ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

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*

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*

Гаврік Р.О., Владовська К.П. Прикладні питання вирішення справ про правопорушення, що пов'язані з корупцією, а також участі антикорупційних органів у адміністративному судочинстві як напрямку запобігання та протидії корупції.

В науковій статті авторський колектив провів наукове дослідження прикладних питань вирішення справ про правопорушення, що пов'язані з корупцією, а також участі антикорупційних органів у адміністративному судочинстві як напрямку запобігання та протидії корупції. У статті проаналізовано судову практику і зроблено висновок про участь антикорупційних органів в адміністративному судочинстві як відповідачів в таких категоріях адміністративних справ: про визнання протиправною бездіяльності Національного агентства з питань запобігання корупції у правовідносинах, в яких вона виступає органом, що проводить адміністративне розслідування у справах про адміністративні правопорушення, пов'язаних з корупцією; про визнання протиправних рішень, дій, бездіяльності Національного агентства з питань запобігання корупції з питань, що не стосуються притягнення особи до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією або оскарження рішення про таке притягнення; про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності Національного антикорупційного бюро України, прийнятих у правовідносинах публічної служби. Проаналізовано судову практику і встановлено види адміністративних справ за позовами до Національного агентства з питань запобігання корупції з питань, що не стосуються притягнення особи до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією або оскарження рішення про таке притягнення. Встановлено, що такими є справи щодо оскарження рішень Національного агентства про внесення відомостей відносно особи до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; про проведенні моніторингу способу його життя; про результати проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також бездіяльності Національного агентства щодо ненадання інформації за запитом про інформацію, дій Національного агентства щодо визначення юридичної особи публічного права або щодо витребування документів та інформації. Також визначено територіальну адміністративну юрисдикцію справ за позовами про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності Національного агентства з питань запобігання корупції.

Ключові слова: адміністративне судочинство; адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією; адміністративне корупційне правопорушення; публічна служба; корупція; запобігання корупції; оскарження; протиправність.

Havrik R.O., Vladovska V.P. Applicable issues of resolving cases of offenses related to corruption, as well as the participation of anti-corruption bodies in administrative judicial proceedings as a direction of preventing and combating corruption.

In the scientific article, the authors conducted a scientific study of applied issues of resolving cases of corruption-related offenses, as well as the participation of anti-corruption bodies in administrative proceedings as a direction of preventing and countering corruption. The article analyzed judicial practice and concluded on the participation of anti-corruption bodies in administrative proceedings as defendants in the following categories of administrative cases: on recognizing as unlawful the inaction of the National Agency for the Prevention of Corruption in legal relations in which it acts as a body conducting an administrative investigation in cases of administrative offenses related to corruption; on recognizing as unlawful decisions, actions, inaction of the National Agency for the Prevention of Corruption on issues that do not relate to bringing a person to justice for a corruption-related offense or appealing a decision on such bringing; on recognizing as unlawful decisions, actions or inaction of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, adopted in legal relations of the public service. The judicial practice was analyzed and the types of administrative cases on claims to the National Agency for the Prevention of Corruption on issues that do not concern bringing a person to justice for an offense related to corruption or appealing a decision on such bringing. It was established that such are cases on appealing decisions of the National Agency on entering information about a person into the Unified State Register of Persons Who Committed Corruption or Corruption-Related Offenses; on monitoring his lifestyle; on the results of a full check of the declaration of a person authorized to perform state or local government functions, as well as the inaction of the National Agency on failure to provide information upon a request for information, actions of the National Agency on determining a legal entity under public law or on requesting documents and information. The territorial administrative jurisdiction of cases on claims on recognizing decisions, actions or inaction of the National Agency for the Prevention of Corruption as unlawful has also been determined.

Key words: administrative proceedings; administrative offense related to corruption; administrative corruption offense; public service; corruption; prevention of corruption; appeal; illegality.

Постановка проблеми. Корупція залишається однією з найбільших загроз національній безпеці та демократичному розвитку держави, підриває довіру суспільства до інститутів влади, але й гальмує економічне зростання та євроінтеграційні процеси України, особливо на сучасному етапі руху нашої держави до повноцінного членства в Європейському Союзі в умовах повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України. Обраний Україною курс на вступ до Європейського Союзу вимагає безкомпромісного дотримання принципів верховенства права та прозорості в публічному управлінні та адмініструванні. У цьому контексті особливої ваги набуває ефективність механізмів притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень та правопорушень, що пов'язані з корупцією. З метою запобігання корупції та боротьби із корупційними проявами у діяльності осіб, уповноважених здійснювати владні повноваження від імені держави, територіальної громади, іншого органу публічної адміністрації, здійснюється формування організаційно-правового механізму запобігання корупції, що передбачає як формування окремих органів та інститутів, здійснення ними відповідних антикорупційних заходів, так і правове оформлення антикорупційної діяльності відповідними органами, в тому числі в контексті удосконалення механізму притягнення до юридичної відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, які вчинили корупційні правопорушення або правопорушення, які хоч і не є корупційними, однак пов'язані із корупцією [1, с. 6]. При цьому, створюються як багатоцільові органи, які мають повноваження правоохоронних органів, а також здійснюють превентивні функції, так і спеціалізовані служби, управління та/або відділи з боротьби проти корупції у системі правоохоронних органів, а також інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації [2, с. 86]. В Україні успішно функціонують такі спеціалізовані інституції як Національне антикорупційне бюро України (надалі за текстом – НАБУ), що займається розслідуванням корупційних злочинів, вчинених вищими посадовцями, Спеціа-

лізована антикорупційна прокуратура (надалі за текстом – САП), яка здійснює процесуальне керівництво у справах НАБУ та представляє обвинувачення в суді, Національне агентство з питань запобігання корупції (надалі за текстом – НАЗК), що відповідає за формування антикорупційної політики, перевірку електронних декларацій, моніторинг способу життя чиновників та роботу з викривачами корупції. Також створено Вищий антикорупційний суд, який забезпечує розгляд справ НАБУ та САП, хоча його компетенція у адміністративному судочинстві обмежена випадками застосування санкції, передбаченої пунктом 1-1 частини першої статті 4 Закону України «Про санкції». Водночас, важливим є право осіб, що є суб'єктами вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією оскаржити в порядку адміністративного судочинства незаконні та протиправні на її думку рішення, дії та бездіяльність антикорупційних органів, що можуть порушувати права та законні інтереси посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, безпідставно відносять таких осіб до суб'єктів правопорушень, пов'язаних із корупцією [1, с. 6]. Це стосується як таких органів, як НАЗК, НАБУ та САП, так і власне – органів запобігання та протидії корупції, що сформовані на рівні окремих органів публічної адміністрації. Наявна судова практика у справах про оскарження рішень, дій, бездіяльність таких органів доводить актуальність та своєчасність тематики вирішення справ про правопорушення, що пов'язані з корупцією, а також участі антикорупційних органів у адміністративному судочинстві як напрямку запобігання та протидії корупції.

Метою наукової статті є дослідження прикладних питань вирішення справ про правопорушення, що пов'язані з корупцією, а також участі антикорупційних органів у адміністративному судочинстві як напрямку запобігання та протидії корупції.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язаними з корупцією, участі НАЗК у таких справах досліджувалася рядом науковців, таких як О.А. Біленко, Ю.В. Борисова, Д.В. Гудков, А.В. Денисова, А.М. Івановська, О.В. Іванов, М.А. Комзюк, Є.О. Лаврентьєв, А.О. Левчук, К.Є. Цабека, однак питання вирішення справ про правопорушення, що пов'язані з корупцією, а також участі антикорупційних органів у адміністративному судочинстві залишилися поза увагою науковців. Певною мірою на це спрямовувалося наукове дослідження А.М. Івановської та Р.О. Гавріка «Прикладні питання вирішення справ про правопорушення, що пов'язані з корупцією у адміністративному судочинстві», дана наукова стаття є продовженням цього наукового дослідження, але в контексті саме участі НАЗК у адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 7 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» органом, уповноваженим здійснювати адміністративне розслідування у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, є уповноважені особи НАЗК, а органом, що вирішує цю категорію справ про адміністративні правопорушення – суд. Крім того, НАЗК вправі також звертатися до адміністративного суду з позовом (заявою) в інтересах викривача, брати участь у розгляді справ за такими позовами (заявами), а також на будь-якій стадії розгляду вступати у справу, провадження в якій відкрито за позовами (заявами) викривачів на правах особи, яка звертається в інтересах інших осіб; звертатися фактично в інтересах держави, оскаржуючи в апеляційному чи касаційному порядку рішення, що прийняті за адміністративними позовами про визнання протиправними самих рішень Національного агентства [3, с. 21].

В той же час, НАЗК може виступати в адміністративному судочинстві не лише як орган, що звертається в інтересах інших осіб або держави, а також як суб'єкт владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльність якого оскаржуються як такі, що порушують права та законні інтереси інших осіб (зокрема осіб, що притягуються до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, що пов'язані з корупцією). В такому випадку, право особи, що притягується до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути реалізоване двома шляхами: а) через оскарження рішення суду в апеляційному порядку до відповідного суду апеляційної інстанції відповідно до ст. 294 КУпАП; б) через подання адміністративного позову про визнання протиправною бездіяльності НАЗК щодо нескладення протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язаних з корупцією, не затвердження та не направлення до спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції висновків відносно вчинених особою відповідних правопорушень, щодо нерозгляду повідомлення викривача, його інформування про результати розгляду такого повідомлення, що потенційно унеможливило відкриття провадження у справі про адміністративне правопо-

рушення, пов'язане з корупцією, про визнання протиправними рішення НАЗК щодо складання відповідного протоколу про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією [1, с. 7]. У адміністративному судочинстві може виступати як відповідач також НАБУ, однак аналіз судової практики у відповідній категорії дозволяє визначити, що переважно оскаржуються протиправні рішення, дії чи бездіяльність НАБУ, прийняті у правовідносинах публічної служби.

Крім того, є ряд категорій справ про правопорушення, що пов'язані з корупцією, які вирішуються саме у адміністративному судочинстві, в яких НАЗК є відповідачем, які хоча і не стосуються притягнення особи до відповідальності або оскарження рішення про таке притягнення, в тому числі про визнання протиправними дії Національного агентства, що полягають у внесенні відомостей відносно особи до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення [1, с. 7-8]. Відповідно до КАСУ ці справи (як і усі адміністративні позови до НАЗК) були підсудні Окружному адміністративному суду м. Києва, однак після його ліквідації відповідно до закону від 13 грудня 2022 року адміністративні справи, які не розглянуті Окружним адміністративним судом міста Києва передаються на розгляд та вирішення іншим окружним адміністративним судам України шляхом їх автоматизованого розподілу між цими судами з урахуванням навантаження, за принципом випадковості та відповідно до хронологічного надходження справ у порядку, визначеному Державною судовою адміністрацією України. Після створення Спеціалізованого окружного адміністративного суду відповідні справи будуть підсудні цьому суду як суду першої інстанції.

Інша категорія адміністративних справ за позовами до НАЗК щодо визнання протиправними дій при проведенні моніторингу способу його життя; скасування висновку НАЗК як такого, що був винесений з порушенням норм чинного антикорупційного законодавства. Зокрема, в рішенні Волинського окружного адміністративного суду від 5 червня 2025 року у справі № 140/4059/25 зазначається, що відповідно до ст. 51-4 Закону України «Про запобігання корупції» НАЗК здійснює вибірковий моніторинг способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається відповідно до Закону. Такий моніторинг здійснюється на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із медіа та інших відкритих джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам. У рішенні вказується, що в ході здійснення моніторингу способу життя позивача були встановлені ознаки кримінального правопорушення, відповідальність за яке передбачена ст. 368-5 КК України, а саме набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави активів, вартість яких більше ніж на шість тисяч п'ятсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян перевищує його законні доходи. Також НАЗК складено та затверджено обґрунтований висновок щодо виявлення ознак корупційного кримінального правопорушення від 5 березня 2025 року, який листом від 6 березня 2025 року № 151-10/19361-25 направлено до САП для приєднання до матеріалів кримінального провадження № 52023000000000636. Крім цього, НАЗК в ході здійснення моніторингу способу життя позивача на його поштову адресу направлено запит для надання пояснення, який був додатково продубльований на електронну пошту суб'єкта декларування, що зазначена ним під час реєстрації в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також з метою повного та всебічного з'ясування всіх обставин щодо набуття позивачем та членом його сім'ї майна і активів, Національним агентством засобами поштового зв'язку також направлено запит для подання пояснень його дружині. Крім того, враховуючи, що посада позивача відноситься до переліку посад окремих категорій осіб, визначених абз. 1 ч. 1 ст. 52-1 Закону України «Про запобігання корупції» НАЗК листом від 18.02.2025 № 151-10/13524-25 до уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) ДПС України скеровано запит про надання пояснень, яким позивачу надано можливість протягом 10 робочих днів з дати його отримання надати письмове пояснення по суті порушених питань. Позивач зазначає, що дії НАЗК щодо проведення моніторингу його життя, з урахуванням обставин звільнення його від обов'язку щодо подання декларацій у період воєнного стану, та спірне рішення - обґрунтований висновок, який складений за під час проведення моніторингу способу життя декларанта, є протиправними, оскільки: у відповідача були відсутні законні підстави на проведення моніторингу через особливий статус позивача, який звільняє його від обов'язку подання декларацій у період дії воєнного стану, а тому фактично нівелює можливість

проведення моніторингу способу життя декларанта через тимчасову втрату статусу декларанта, яка передбачена законодавством. Суд встановив, що сам факт направлення обґрунтованого висновку без урахування письмових пояснень позивача, є порушенням ч. 4 ст. 51-4 Закону України «Про запобігання корупції», ігноруванням засад змагальності, об'єктивності та повноти розгляду матеріалів, неможливістю змінити зміст документа, який, у свою чергу, став підставою для внесення даних до кримінального провадження. Вказане порушення слугує достатньою правовою підставою для визнання дій НАЗК по складенню та затвердженню обґрунтованого висновку протиправними, а самого висновку - протиправним як такого, що прийнятий з порушенням вимог процедури та прав суб'єкта декларування. Суд також встановив, що оскільки декларації про майновий стан та доходи за 2017-2020 роки відповідно до визначеного законодавством порядку було знищено напередодні вторгнення російської федерації, у НАЗК була відсутня будь-яка задекларована позивачем інформація про майно і доходи, яка могла б бути об'єктом аналізу НАЗК під час моніторингу способу життя позивача. Інші декларації про доходи за період з 2021 по 2024 роки будуть подані протягом 90 днів після припинення або скасування воєнного стану чи звільнення з військової служби. Також судом встановлено, що повідомлення НАЗК про факт виявлення ознак невідповідності рівня життя суб'єкта декларування було отримано ним в період його перебування у зоні бойових дій, що зумовило порушення строків подання пояснення, поважність причин пропуску строку мало бути враховане НАЗК. З зазначеного вбачається порушення НАЗК вимог процесуального законодавства при проведенні моніторингу способу життя декларанта та надання пояснень щодо суті питань та на участь у процесі прийняття рішення. З огляду на сукупність встановлених обставин справи та положення законодавства, суд доходить висновку, що позовні вимоги у частині визнання протиправними дій НАЗК при проведенні моніторингу способу життя ОСОБА_1 та складання обґрунтованого висновку слід задовольнити [4].

Частими є випадки визнання протиправними рішень НАЗК щодо результатів проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Зокрема, у рішенні Закарпатського окружного адміністративного суду від 21 листопада 2025 року у справі № 260/1256/25 підставою для задоволення позову стало те, що особа, що стала об'єктом перевірки, не була суб'єктом декларування, оскільки у звітному періоді не належала до членів позаштатних постійно діючих ВЛК [5]. У рішенні Запорізького окружного адміністративного суду від 23 квітня 2025 року у справі № 640/21467/19 такою підставою стало прийняття рішення поза межами граничного строку для проведення повної перевірки [6], у рішенні Київського окружного адміністративного суду від 14 травня 2025 року у справі № 320/7524/25 – недоведеність суми незадекларованого доходу, зважаючи на те, що розрахунок отриманого позивачем доходу, формуються виключно на суб'єктивній оцінці, без підтвердження належними та достатніми доказами, якими, у свою чергу, міг бути акт перевірки суб'єкта декларування податковим органом, як контролюючим органом [7].

У рішенні Полтавського окружного адміністративного суду від 1 лютого 2024 року у справі № 440/4178/22 у позові до НАЗК про визнання протиправними та скасування довідки і висновку було відмовлено. Суд зазначив, що він не констатує факт правильного або неправильного заповнення суб'єктом декларування декларації, а лише надає оцінку діям НАЗК на предмет їх правомірності під час проведення повної перевірки декларації. Аналогічний висновок свого часу підтримав і Верховний Суд у постанові від 26.09.2023 у справі № 460/238/22 [8].

У рішенні Київського окружного адміністративного суду від 17 червня 2024 року у справі № 640/39004/21 викладено правову позицію, що під час повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, НАЗК не аналізує з'ясовані факти через призму наявності або ж відсутності в діях декларанта умислу чи мети приховати певні дані, а лише констатує розбіжність між зазначеними у декларації даними та тими, які зібрані з указаних вище джерел інформації. За таких обставин відповідач у рамках повної перевірки декларації та складання за наслідками її проведення довідки не був зобов'язаний доводити наявність у діях позивачки умислу приховати відповідні дані, а тому адміністративний суд будь-якої оцінки формам вини декларанта не надає. В той же час, довідка та висновок НАЗК є індивідуальними актами суб'єкта владних повноважень, оскільки погоджена керівником спірна довідка в силу Закону створює обов'язок позивача, а не право вчинити дії, які корегують за вказівкою відповідача поведінку позивача стосовно відображення в декларації інформації, а у разі коли у ній вказано про порушення декларантом вимог законодавства може впливати на проход-

ження публічної служби. Аналогічна правова позиція викладена у постановках Верховного Суду від 23.03.2023 у справі № 160/4098/22, від 06.04.2023 у справі № 640/29515/21 [9].

У судовій практиці також трапляються рішення окружних адміністративних судів у справах за позовами до НАЗК про визнання протиправною бездіяльності НАЗК щодо ненадання інформації відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (рішення Харківського окружного адміністративного суду від 22 квітня 2025 року у справі № 520/35714/24 [10], Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 2 серпня 2024 року у справі № 160/15277/24 [11], Рівненського окружного адміністративного суду від 16 лютого 2024 року у справі № 460/27657/23 [12], Львівського окружного адміністративного суду від 28 квітня 2025 року у справі № 380/21216/24 [13]), про визнання протиправними дій НАЗК щодо визначення ПАТ «УКРНАФТА» юридичною особою публічного права (рішення Київського окружного адміністративного суду від 6 листопада 2024 року у справі № 320/19351/24 [14]), про визнання протиправними дій НАЗК щодо витребування у Ніжинської міської ради документів та інформації на підставі паперових копій електронних запитів від 10.11.2023 № 37-03/26358-23 та від 31.01.2024 № 37-03/5852-24 стосовно Ніжинського міського голови Олександра Кодоли та першого заступника міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради Федора Вовченка, визнання та скасування припису НАЗК Ніжинському міському голові від 15.12.2023 № 37-03/32-23 з метою реагування на виявлені порушення законодавства у сфері запобігання корупції, а також усунення таких порушень (рішення Чернігівського окружного адміністративного суду від 18 червня 2024 року у справі № 620/2752/24 [15]). При цьому, слід зазначити, що по першій категорії справ рішення були щодо відмови у задоволенні позовних вимог, оскільки відмова у наданні інформації була викликана обставинами правового режиму воєнного стану, а часткове задоволення позову могло стосуватися визнання бездіяльності протиправною саме в частині ненадання відповіді на запит.

Висновки. На підставі вище викладеного наукового дослідження, можемо визначити, що час-тими в судовій практиці є подання адміністративних позовів про: визнання протиправною бездіяльності НАЗК у правовідносинах, в яких вона виступає органом, що проводить адміністративне розслідування у справах про адміністративні правопорушення, пов'язаних з корупцією. В той же час, як свідчить судова практика, є ряд категорій справ про правопорушення, що пов'язані з корупцією, які вирішуються саме у адміністративному судочинстві, хоча і не стосуються притягнення особи до відповідальності або оскарження рішення про таке притягнення. Такими є справи щодо визнання протиправними дій НАЗК, що полягають у внесенні відомостей відносно особи до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; щодо визнання протиправними дій НАЗК при проведенні моніторингу способу його життя; скасування висновку НАЗК як такого, що був винесений з порушенням норм чинного антикорупційного законодавства; скасування рішень НАЗК щодо результатів проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; про визнання протиправною бездіяльності НАЗК щодо ненадання інформації відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»; про визнання протиправними дій НАЗК щодо визначення юридичної особи публічного права; про визнання протиправними дій НАЗК щодо витребування документів та інформації. Ці адміністративні справи (крім справ про визнання протиправними рішень про притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією) підсудні Спеціалізованому окружному адміністративному суду як суду першої інстанції, а щодо справ, відкритих в період до його створення – іншим окружним адміністративним судам України, при цьому підсудність визначалася шляхом їх автоматизованого розподілу між цими судами з урахуванням навантаження, за принципом випадковості та відповідно до хронологічного надходження справ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Івановська А.М., Гаврік Р.О. Прикладні питання вирішення справ про правопорушення, що пов'язані з корупцією у адміністративному судочинстві. *Економіка, фінанси, право*. 2023. № 5. С. 6–11. DOI: <https://doi.org/10.37634/efp.2023.5.1>.
2. Гаврік Р.О., Демчик Н.П. Моделі органів з попередження та протидії корупції: європейський досвід. *Актуальні проблеми запобігання та протидії корупції: збірник тез І Всеукраїнської*

- науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 28 жовтня 2021 року). Хмельницький: НАДПСУ, 2021. С. 85-86. URL: <https://clar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/803c5928-68cf-4b5b-a45c-e11ca83d4db4/content>.
3. Івановська А.М., Владовська К.П. Правові засади звернення до суду в інтересах інших осіб органів публічної влади та посадових осіб та їх участі у справах про правопорушення, що пов'язані з корупцією, вчинені публічними службовцями. *Економіка. Фінанси. Право*. 2022. № 11(2). С. 19–22. DOI: [https://doi.org/10.37634/efp.2022.11\(2\).4](https://doi.org/10.37634/efp.2022.11(2).4).
 4. Рішення Волинського окружного адміністративного суду від 5 червня 2025 року у справі № 140/4059/25. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127933520>.
 5. Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 21 листопада 2025 року у справі № 260/1256/25. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/131948579>.
 6. Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 23 квітня 2025 року у справі № 640/21467/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126813603>.
 7. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 14 травня 2025 року у справі № 320/7524/25. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127337410>.
 8. Рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 1 лютого 2024 року у справі № 440/4178/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116959526>.
 9. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 17 червня 2024 року у справі № 640/39004/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119812607>.
 10. Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 22 квітня 2025 року у справі № 520/35714/24. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126782947>.
 11. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 2 серпня 2024 року у справі № 160/15277/24. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122648792>.
 12. Рішення Рівненського окружного адміністративного суду від 16 лютого 2024 року у справі № 460/27657/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117048360>.
 13. Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 28 квітня 2025 року у справі № 380/21216/24. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126927476>.
 14. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 6 листопада 2024 року у справі № 320/19351/24. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122877578>.
 15. Рішення Чернігівського окружного адміністративного суду від 18 червня 2024 року у справі № 620/2752/24. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119815915>.

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.8>

ЩОДО ПОСИЛЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ВОДІЯ ВІД ПОЛІЦЕЙСЬКОГО СВАВІЛЛЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ЗА СТ. 130 КУПАП

Гецько М.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права та
правоохоронної діяльності ДВНЗ «УжНУ»
ORCID: 0000-0001-9001-3531*

Фрідманський Р.М.,

*кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ORCID: 0000-0003-4213-8449*

Фрідманська В.І.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ORCID: 0000-0002-8184-6870*

Гецько М.М., Фрідманський Р.М., Фрідманська В.І. Щодо посилення захисту прав водія від поліцейського свавілля у справах про адміністративні правопорушення за ст. 130 КУпАП.

У статті здійснюється аналіз як наукових доктрин так і судових рішень США, Німеччини та України, а також норм чинного законодавства України, які відіграють фундаментальну роль у забезпеченні захисту прав і свобод людини в сфері притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, що передбачені ст. 130 КУпАП.

Відзначається, що у справах по притягненню водіїв до юридичної відповідальності за звинувачення у керуванні транспортним засобом в стані сп'яніння, фундаментальне значення має забезпечення стандарту доказування «поза розумним сумнівом», що вимагає від суду ретельної перевірки неухильного дотримання процедури огляду та належності доказів. Оскільки будь-яке процесуальне порушення з боку поліції неминуче призводить до свавільного звинувачувати будь-якої особи в тому, що вона перебуває в стані сп'яніння і тим самим, здійснюється надмірне втручанням в її особисте життя, порушується право на свободу та свободу пересування, грубо принижується гідність людини, що гарантовані Конституцією України.

За результатами проведеного дослідження зроблено висновок, що як юридична догматика так і судова практика відіграють фундаментальну роль у забезпеченні захисту прав і свобод людини, створюючи надійне підґрунтя для гармонізації національного правопорядку зі світовими стандартами правосуддя, гарантуючи ефективність механізмів стримувань і противаг у сучасних правових реаліях. Використання судами наукових доктрин, зокрема «обґрунтованої підозри» та «поза розумним сумнівом», «плодами отруйного дерева», у справах за ст. 130 КУпАП допомагає відходити від формального підходу й вимагати від поліції беззаперечних доказів, отриманих у чіткій відповідності до встановленої процедури. Це стає гарантією неможливості притягнення водія до відповідальності на підставі лише суб'єктивних тверджень поліцейського, без підкріплення їх належними та допустимими доказами. Досвід Німеччини та США сприяє глибшому розумінню того, що суворість санкцій за ст. 130 КУпАП (великі штрафи з одночасним позбавлення права

керування) фактично наближає цю відповідальність до «кримінального аспекту» в розумінні ЄСПЛ, що вимагає найвищого рівня дотримання процесуальних гарантій.

Ключові слова: «обґрунтована підозра» та «поза розумним сумнівом», справи за ст. 130 КУпАП, процедура виявлення та фіксації ознак сп'яніння, необхідна передумова проведення огляду на стан сп'яніння.

Hetsko M.M., Fridmansky R.M., Fridmanska V.I. On strengthening the protection of drivers' rights from police arbitrariness in cases of administrative offenses under Article 130 of the Code of Administrative Offenses.

The article analyzes both scientific doctrines and court decisions in the United States, Germany, and Ukraine, as well as the provisions of current Ukrainian legislation, which play a fundamental role in ensuring the protection of human rights and freedoms in the sphere of administrative liability for acts provided for in Article 130 of the Code of Administrative Offenses.

It is noted that in cases involving the prosecution of drivers for driving under the influence of alcohol, it is of fundamental importance to ensure the standard of proof “beyond reasonable doubt,” which requires the court to carefully verify strict compliance with the procedure for examination and admissibility of evidence, since any procedural violation on the part of the police inevitably leads to the arbitrary accusation of any person of being intoxicated and, thereby, constitutes excessive interference in their personal life, violates their right to liberty and freedom of movement, and grossly humiliates their human dignity, which are guaranteed by the Constitution of Ukraine.

Based on the results of the study, it was concluded that both legal dogma and judicial practice play a fundamental role in ensuring the protection of human rights and freedoms, creating a reliable basis for harmonizing the national legal order with international standards of justice, and guaranteeing the effectiveness of checks and balances in the current legal reality. The use of scientific doctrines by courts, in particular “reasonable suspicion” and “beyond reasonable doubt,” “the fruits of the poisonous tree”, in cases under Article 130 of the Code of Administrative Offenses helps to move away from a formal approach and require the police to provide indisputable evidence obtained in strict accordance with the established procedure. This guarantees that a driver cannot be held liable on the basis of subjective statements by a police officer alone, without supporting them with proper and admissible evidence. The experience of Germany and the United States contributes to a deeper understanding that the severity of sanctions under Article 130 of the Code of Administrative Offenses (large fines and deprivation of driving rights) actually brings this liability closer to the “criminal aspect” as understood by the ECHR, which requires the highest level of compliance with procedural guarantees.

Therefore, it is scientific analysis, taking into account global experience, that allows contradictions to be levelled out and gaps in the national procedure for detecting and recording signs of intoxication to be eliminated, ensuring that drivers have a stronger right to defense, as well as preventing arbitrariness on the part of law enforcement agencies, guaranteeing that no person will be held liable without proper legal grounds. This ensures an appropriate balance between the interests of public safety and the inviolability of the fundamental rights of individuals to a fair trial.

Key words: “reasonable suspicion” and “beyond reasonable doubt” in cases under Article 130 of the Code of Administrative Offenses, procedure for detecting and recording signs of intoxication, necessary prerequisite for conducting an alcohol test.

Постановка проблеми. Сфера застосування статті 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) залишається однією з найбільш конфліктних точок взаємодії між громадянином та державою в особі правоохоронних органів. Попри декларовану реформу поліції та впровадження нових стандартів контролю, у сучасній правозастосовній практиці поліції спостерігається небезпечна тенденція трансформації превентивних заходів у засіб психологічного та процесуального тиску на водіїв.

Ключовою проблемою є деформація підстав для зупинки транспортних засобів та ініціювання процедури огляду на стан сп'яніння. Дедалі частіше співробітники патрульної поліції використовують інформацію з інтегрованих інформаційно-пошукових систем (зокрема ІПС МВС «Армор») не для аналізу оперативної обстановки, а як «презумпцію винуватості» водія. Ситуація, коли наявність запису про минулі адміністративні проступки особи стає єдиною фактичною підставою

для вимоги пройти огляд – за повної відсутності візуальних та фізіологічних ознак сп'яніння – є прямим порушенням ст. 266 КУпАП та базових конституційних прав.

Такий підхід не лише нівелює принцип індивідуальної відповідальності, а й створює підґрунтя для поліцейського свавілля. Використання внутрішніх баз даних як інструменту селективного «полювання» на водіїв із певним бекграундом призводить до фальсифікації доказів (у частині опису неіснуючих ознак сп'яніння в протоколі) та провокації відмов від огляду.

Відтак, питання законодавчого уточнення меж використання електронних реєстрів поліції та посилення відповідальності посадових осіб за безпідставне ініціювання огляду набуває критичної ваги. Необхідність захисту водія від суб'єктивізму та зловживань стає не лише питанням правової чистоти окремих проваджень, а й умовою збереження довіри до правоохоронної системи в цілому.

Мета дослідження. Основною метою наукової статті є підкреслення того, що саме науковий аналіз з урахуванням світового досвіду, дозволяє нівелювати суперечності та усунути прогалини в національній процедурі виявлення та фіксації ознак сп'яніння, забезпечуючи водієві посилення права на захист, а також запобігає свавіллю правоохоронних органів, гарантуючи, що жодна особа не буде притягнута до відповідальності без належних на те правових підстав. Тим самим забезпечуючи належний баланс між інтересами суспільної безпеки та недоторканністю фундаментальних прав особи на справедливий розгляд справи.

Стан опрацювання проблематики. Питання адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачені ст. 130 КУпАП, неодноразово ставали об'єктом уваги вітчизняних науковців та практиків. Вагомий внесок у дослідження процедурних аспектів зупинки транспортних засобів та забезпечення прав учасників дорожнього руху внесли такі вчені, як О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, М.Ю. Веселова, С.С. Вітвіцький, Т.О. Коломєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, О.М. Мердова, Р.В. Миронюк, Т.П. Мінки, О.М. Музичук, О.Ю. Рибалкін, А.О. Салманова, О.Ю. Сиявська, Х.П. Ярмачі та ін..

Більшість дослідників зосереджують увагу на процедурних порушеннях під час самого процесу огляду (відсутність відеофіксації, порушення вимог до свідків, недотримання сертифікації технічних засобів). Проте питання, щодо відсутності передумов проведення огляду на стан алкогольного сп'яніння особи, яка керує транспортним засобом, або формальне оголошення ознак такого стану з боку поліцейських, використання поліцією баз даних (ІПС «Армор») як інструменту для позапроцесуального тиску та підміни законних підстав для огляду залишається малодослідженим у доктрині адміністративного права.

Окрему увагу цій темі приділяють суди різних інстанцій у своїх рішеннях, де послідовно висловлюється позиція про неприпустимість доказів, отриманих з порушенням встановленої законом процедури. Проте судова практика щодо визнання самої вимоги пройти огляд незаконною лише на підставі «негативного минулого» водія з бази МВС перебуває на етапі свого формування. Попри значну кількість публікацій, що розкривають загальні засади взаємодії поліції та водіїв, механізм протидії зловживанню цифровими реєстрами МВС під час ініціювання огляду на стан сп'яніння потребує детального наукового аналізу та законодавчого врегулювання.

Виклад основного матеріалу. Як вбачається зі змісту ч. 1 ст. 266 КУпАП [1], передумовою проведення огляду на стан алкогольного сп'яніння особи, яка керує транспортним засобом, повинні бути не тільки формальне оголошення ознак такого стану з боку поліцейських, (наприклад: запах алкоголю з порожнини рота; поведінка, що не відповідає обстановці) [2], але й обов'язкове їх вираження у психічній поведінці особи та її зосередженості у певний момент спілкування з патрульними під час зупинки транспортного засобу яким керувала особа, які б об'єктивно без упередженості давали б підстави вважати, що в особи знижена увага та швидкість реакції.

Цікавим з цього приводу буде практика Верховного суду Канзасу США, який являється найвищою судовою інстанцією штату Канзас, що розглядає апеляції з нижчих судів, вирішує конституційні питання штату та забезпечує єдність правозастосування, маючи вирішальний вплив на закони та життя штату. Так, згідно з рішенням Верховного суду Канзасу, запаху алкоголю самого по собі недостатньо для встановлення ймовірної причини арешту за керування транспортним засобом у нетверезому стані. У справі «Штат проти Стівенсона» (2014) суд постановив, що запах алкоголю сам по собі не є доказом правопорушення. Суд наголосив, що алкоголь є легальною речовиною, і його запах не означає автоматично незаконну діяльність.

Однак запах алкоголю, у поєднанні з іншими ознаками сп'яніння, може як зауважив суд, сприяти виявленню ймовірної причини для розслідування у зв'язку з керуванням транспортним засобом у нетверезому стані. Ці додаткові фактори можуть включати:

- Нестабільна поведінка водія, така як маневрування, різке гальмування або перевищення швидкості, їзда без увімкненого світла фар; порушення смуги руху тощо.
- Помітні ознаки порушення, такі як невиразна мова, почервоніння очей, труднощі з концентрацією уваги або проблеми з рівновагою та координацією.
- Наявність відкритих ємностей з алкоголем або наркотичними засобами на видному місці.
- Показники тестів на тверезість.
- Суперечливі заяви водія [3].

У справі «Hatcher v. State» (2006) Апеляційний суд Джорджії ухвалив, що самого твердження поліцейського про те, що водій вживав алкоголь, або що від нього пахло алкоголем, без надання інших доказів вини водія у керуванні транспортним засобом в стані алкогольного сп'яніння, наприклад доказів небезпечної манери керування чи нездатності безпечно керувати транспортним засобом, у поєднанні з позитивними результатами показників тестів алкотестеру на тверезість, є недостатньо для доведення винуватості водія у керуванні в стані алкогольного сп'яніння. Тобто, у цьому рішенні Апеляційного суду Джорджії наголошується, що для формування вимоги стверджувати, що водій перебуває у стані сп'яніння та вжиття заходів для подальшого документального оформлення матеріалів, поліції необхідно було надати докази наявності фактичних порушень правил водіння з боку такого водія [4].

У одному з найбільш часто цитованих рішень у юриспруденції США з цього питання, справа «State v. Kliphouse» (2000), водій Kliphouse потрапив в аварію. Поліцейський, який прибув на місце події, відчув запах алкоголю та побачив, що у водія червоні очі. Інших ознак сп'яніння (хиткість, невиразна мова, непроведення тестів на тверезість) не зафіксовано. Водій відмовився проходити алкотестер.

Апеляційний суд Флориди у своєму рішенні зазначив, що «самого лише запаху алкоголю недостатньо, щоб встановити розумну причину вважати, що особа керувала транспортним засобом у нетверезому стані». Суд констатував, що ці дві ознаки (запах і почервоніння очей) свідчать лише про вживання алкоголю, що саме по собі не є незаконним, але не доводять порушення здатності керувати. Усі докази, отримані після незаконного затримання (відмова від перевірки), були виключені [5].

Привертає увагу підхід суду штату Огайо у справі «State v. Segi», (2000) у якій суд чітко розмежував вживання алкоголю та стан сп'яніння, зазначаючи, що відчуття запаху алкоголю без інших вірогідних ознак сп'яніння недостатньо для арешту. У цій справі водій поведився адекватно, і суд наголосив на необхідності наявності додаткових об'єктивних доказів для визнання законним дій поліцейських щодо притягнення водія до відповідальності.

Дане рішення встановлює чіткий прецедент: хоча запах алкоголю може слугувати підставою для офіцера поліції розпочати розслідування та попросити водія пройти тести на тверезість, він не є достатньою підставою для самого арешту чи обвинувального вироку без підтверджуючих доказів фактичного порушення здібностей водія безпечно керувати транспортним засобом [6].

Натомість у іншій справі State v. Spillers (2000 р.), вищевказаний суд визнав недопустимими докази, отримані внаслідок розслідування щодо керування в нетверезому стані, встановлених на основі суперечливих доказів. Оскільки, офіцер, який здійснював зупинку, помітив лише незначні («de minimis») порушення правил дорожнього руху, слідкуючи за обвинуваченим протягом кількох миль, але без будь-яких інших ознак сп'яніння. А тому у цій справі суд визнав, що спостереження офіцера були недостатніми для обґрунтування проведення Філд-тестів, випробувальних тестів на тверезість [7].

Хоча рішення по справі «State v. Segi», (2000) та «State v. Spillers» (2000 р.) не були опубліковані, вони відображають погляди всього Апеляційного суду Другого округу, оскільки всі його члени погодилися з цими рішеннями, що «відчуття запаху алкоголю, без інших очевидних ознак сп'яніння, недостатньо для арешту». А тому, не дивлячись на те, що ці рішення не є обов'язковими ні в судах штату, ні у федеральних судах, вони заслуговують на шанобливу увагу цього Суду як через заслужену репутацію Другого округу, так і тому, щоб водії та співробітники правоохоронних органів у цій області не виступали суб'єктами суперечливого тлумачення Четвертої поправки, яке можна правильно уникнути [8].

Разом з тим, метою Філд-тестів, чи випробувальних тестів на тверезість «Standardized Field Sobriety Tests» (SFSTs), які запровадженні у Сполучених Штатах Америки ще на початку 1980-х років Національною адміністрацією безпеки дорожнього руху (NHTSA), та призначені для підтвердження або спростування початкової підозри щодо водіння в нетверезому стані. Вони складаються з таких випробувань як ходьба по прямій лінії, тест «стійка на одній нозі», HGN-тест [9].

Щодо першого тесту, то це Тест «Ходьба з поворотом» (Walk-and-Turn), або (WAT). Цей тест оцінює баланс, координацію та здатність водія виконувати кілька завдань одночасно (розподіляти увагу між фізичними діями та дотриманням інструкцій) [10].

Як проводиться тест: Водієві дається інструкція пройти дев'ять кроків по прямій лінії (п'ята до носка, торкаючись), потім розвернутися певним чином (на одній нозі) і повернутися назад та кож дев'ятьма кроками. Поліцейський шукає вісім певних ознак порушення:

- Не може утримати баланс під час прослуховування інструкцій.
- Починає рух достроково.
- Зупиняється під час ходьби для коригування балансу.
- Не торкається п'ятою носка (пропускає дотик).
- Відступає від лінії.
- Використовує руки для балансування.
- Робить неправильний розворот.
- Робить неправильну кількість кроків [11].

Цей тест призначений для вимірювання здатності людини слідувати вказівкам і запам'ятовувати послідовність кроків, розподіляючи увагу між фізичними і розумовими завданнями [12].

Щодо другого тесту, то це Тест «Стояння на одній нозі» (OLS), вимагає від підозрюваного стояти на одній нозі протягом 30 секунд і також вимірює рівновагу, координацію і, подібно до тесту WAT, відволікає увагу підозрюваного. Поліцейський шукає будь-яку з чотирьох можливих ознак: хитання під час балансування, використання рук для балансу, стрибання і опускання ноги [13].

Тест «Стояння на одній нозі» складається з двох етапів: етапу інструкцій та етапу балансування. Відповідно до рекомендацій NHTSA, правильні інструкції є такими: Водієві дається інструкція стати, зімкнувши ноги, руки опустивши вздовж тіла. Потім, водій залишається в цій позі, доки не буде дано іншу вказівку. Коли поліцейський скаже, підняти водієві одну ногу, будь-яку, то водій повинен підняти ногу приблизно на 15 см від землі, стопа має бути спрямована вперед, обидві ноги випрямлені, дивіться на підняту ногу. Після чого дається команда водієві рахувати вголос наступним чином: 1001, 1002, 1003, 1004 і так далі, доки не скажуть зупинитися. Після чого поліцейський запитує у водія, чи він розуміє тест та дає команду його розпочати.

Під час тесту на стояння на одній нозі поліцейський звертає увагу на чотири ознаки або підказки, а саме:

- хитання під час балансування
- використання рук для балансування
- стрибки
- опускання ноги [13].

Щодо третього тесту, то це Тест «Горизонтальний ністагм погляду» (Horizontal Gaze Nystagmus, HGN) полягає у виявленні мимовільного посмикування або «тремтіння» очного яблука. У всіх людей виникає ністагм, коли очі відведені дуже далеко вбік. Однак у людини, яка перебуває в стані алкогольного сп'яніння, це посмикування стає більш вираженим, настає раніше (при менших кутах відведення очей) і є менш плавним [14].

Тест «Горизонтальний ністагм погляду» проводиться поліцейським у наступному порядку. Поліцейський має проводити тест на високий рівень чутливості (HGN) у добре освітленому місці або за допомогою ліхтарика. Очі підозрюваного будуть спрямовані від миготливих вогнів поліцейської машини та фар проїжджаючих автомобілів, оскільки ці додаткові вогні можуть спотворити результати. Потім поліцейський повідомляє водієві, що він збирається перевірити очі водія. Далі поліцейський запитує, чи носить водій контактні лінзи або чи має він якісь захворювання, які можуть вплинути на результати. Водію потрібно буде зняти будь-які окуляри, оскільки вони можуть ускладнити огляд його очей поліцейським.

Поліцейський перевірятиме, чи зіниці мають однаковий розмір та однакову швидкість руху очей водія. Якщо зіниці водія мають різний розмір або очі рухаються з різною швидкістю, це

може свідчити про травму голови або інше серйозне захворювання. Поліцейський спостерігатиме за ністагмом водія у стані спокою, що може свідчити про захворювання.

Потім поліцейський просить водія стежити за певним об'єктом. Зазвичай це кінчик ручки або ліхтарика, розміщений на відстані 30-40 см і трохи вище рівня очей, при цьому дивиться лише на себе.

Поліцейський шукає такі три підказки в кожному оці:

Відсутність плавного переслідування: Чи око плавно стежить за об'єктом, коли він рухається від центру обличчя до вуха, чи воно смикається?

Чіткий ністагм при максимальному відхиленні: Чи спостерігається чітке посмикування ока після того, як його утримують біля зовнішнього краю протягом чотирьох секунд?

Початок ністагму до кута 45 градусів: Коли офіцер переміщує предмет до краю плеча підозрюваного, чи сипається око перед тим, як предмет опиниться під кутом 45 градусів від центру обличчя підозрюваного [14]?

Хоча випробувальні тести на тверезість (SFST) широко використовуються, їх надійність часто піддається сумніву. Згідно з тестами, проведеними Національною адміністрацією безпеки дорожнього руху (NHTSA), тест на горизонтальний ністагм (HGN) є найнадійнішим польовим тестом на тверезість, з точністю 77%. За ним слідує тест «ходьба і поворот» з точністю 68% і тест «стояння на одній нозі» з точністю 65%. Однак, навіть з огляду на ці цифри, важливо зазначити, що ці тести не є безпомилковими.

Незважаючи на те, що тест HGN є найнадійнішим, він все одно має похибку 23%, тоді як тести «Ходьба і поворот» та «Стійка на одній нозі» мають похибки 32% та 35% відповідно. Такі фактори, як умови навколишнього середовища, медичні проблеми, втома або навіть інтерпретація офіцера, можуть впливати на результати, що робить ці тести далеко не 100% точними [15].

Таким чином – ці методи служать для збору об'єктивних доказів на додаток до суб'єктивних спостережень поліцейського (наприклад, запаху алкоголю). При цьому суди США вважають, що «ймовірна причина» (probable cause) для арешту у справі DUI (водіння в нетверезому стані) виникає із сукупності обставин (totality of the circumstances), а не з однієї-двох ознак [16].

Крім запаху алкоголю, суди визнають достатніми наступні об'єктивні ознаки, які вказують на порушення фізичних або розумових здібностей водія:

1. Спостереження за манерою водіння (Erratic Driving Behavior)

Офіцери поліції спеціально навчені виявляти конкретні порушення ПДР, які корелюють з сп'янінням. Ці порушення часто є достатньою підставою для первинної зупинки і подальшого розслідування:

Вилітання по смузі або виїзд за межі смуги руху.

Надмірно висока або, навпаки, необґрунтовано низька швидкість.

Різке гальмування без видимої причини.

Проїзд на червоне світло або знак «Стоп».

Їзда без увімкнених фар у темний час доби [17].

2. Фізичні ознаки сп'яніння (Physical Signs of Intoxication)

Ці ознаки спостерігаються офіцером під час спілкування з водієм після зупинки і часто фіксуються на відеозапис:

Почервонілі, сльозяться або скляні очі.

Невиразна, заплутана мова (slurred speech).

Проблеми з координацією і рівновагою (unsteady balance): водій хитається при виході з машини, спирається на двері автомобіля, упускає документи, не може знайти права.

Незрозумілі відповіді, повторення питань або надання невірної інформації.

Труднощі з дрібними моторними функціями (наприклад, тремтячі руки при передачі документів) [18].

3. Результати польових тестів на тверезість (Field Sobriety Tests, SFST)

«Провал» стандартизованих тестів є сильним доказом «ймовірної причини» для арешту:

Horizontal Gaze Nystagmus (HGN): Нездатність плавно стежити за об'єктом очима або ранній початок мимовільного посмикування очей.

Walk-and-Turn: Нездатність пройти дев'ять кроків по прямій лінії, торкаючись п'ятою носка, і правильно розвернутися.

One-Leg Stand: Нездатність утримати рівновагу, стоячи на одній нозі протягом 30 секунд [19].

4. Додаткові докази

Зізнання водія у вживанні алкоголю: навіть якщо водій каже «я випив всього одну банку пива», це може бути використано в сукупності з іншими ознаками.

Наявність відкритої тари з алкоголем в салоні автомобіля (open container).

Результати попереднього алкотестера на місці зупинки (Portable Breath Test, PBT) – хоча вони не завжди допустимі в суді для доведення провини, вони можуть бути використані для встановлення «ймовірної причини» арешту.

При цьому суди США вимагають, щоб офіцер міг «сформулювати конкретні факти» (articulable facts), які, в сукупності, змусили його як розумну людину повірити, що водій перебуває в стані сп'яніння [20].

Колишній американський прокурор, а тепер діючий адвокат Джонатан Франклін з Лос-Анджелеса акцентує на тому, що кожного разу, коли поліція зупиняє водія під впливом алкоголю або керування транспортного засобу в нетверезому стані, вона повинна мати обґрунтовану підозру, що водій скоїв злочин [21]. Оскільки на початку 1980-х років у Сполучених Штатах законодавчі органи штатів криміналізували практику керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння [11].

Також Джонатан Франклін наголошує, що якщо поліцейський вважає, що водій скоїв злочин, він може ненадовго затримати водія та провести коротке розслідування. Якщо поліцейський помітить інші докази водіння в нетверезому стані, він, ймовірно, попросить водія пройти тест на тверезість або алкотестер.

Але на думку Джонатана Франкліна, без обґрунтованої підозри водія не можна законно заарештувати за керування транспортним засобом у нетверезому стані. Наприклад, поліцейський зупиняє водія без обґрунтованої підозри у скоєнні ним злочину, такого як перевищення швидкості або проїзд на червоне світло. Під час розмови з водієм поліцейський помічає запах алкоголю, що доходить з автомобіля. Потім він просить водія пройти тест на алкотестер. Водій це робить, однак водій не пройшов тест на алкотестер. Після чого, поліцейський заарештовує водія за підозрою у керуванні транспортним засобом у нетверезому стані.

У наведеному вище прикладі як вважає Джонатан Франклін, поліцейський не мав достатніх приводів для того щоб зупинити водія. Оскільки на основі цих доказів, підкреслює правозахисник, звинувачення у водінні в нетверезому стані буде знято судом, тому що у поліцейського на момент зупинення водія, була відсутня обґрунтована підозра вважати, що водій перебуває у стані сп'яніння під час керування транспортним засобом [21].

У справі «Gilchrist v. State» (2000) суд зробив висновок, що «звернення, чи прохання поліцейського до людини вийти з автомобіля, щоб поговорити з нею (не як превентивний захід під час законної зупинки транспорту), є проявом влади, що виходить за межі добровільної розмови особи з поліцейським». У даному випадку, навіть якщо суд визнає, що зупинка транспорту була законною, вказівка поліцейського про те, щоб водій вийшов з автомобіля і пройшов тест на алкоголь, не ґрунтувалася на обґрунтованій підозрі в керуванні автомобілем у стані алкогольного сп'яніння або з міркувань безпеки, а тому було визнано подальше затримання водія незаконним. Крім того, оскільки поліцейський не мав обґрунтованої підозри в злочинній діяльності, водій не повинен був бути затриманий довше, ніж це було необхідно для винесення поліцейським штрафів за порушення правил дорожнього руху [22].

У іншій справі «Cresswell v. State» (1990) суд зазначив, що зупинка транспортного засобу не повинна тривати довше, ніж час, необхідний для винесення постанови про порушення правил дорожнього руху [23].

У справі «Eldridge v. State» (2002) суд зауважив, що для того щоб виправдати більш тривале затримання, поліцейський повинен мати обґрунтовану підозру у вчиненні кримінального правопорушення. Оскільки поліцейський не мав обґрунтованої підозри у вчиненні кримінального правопорушення, подальше затримання водія для розслідування справи про водіння в нетверезому стані було незаконним. На підставі вищезазначених справ, поліцейський не повинен був затримувати водія довше, ніж було необхідно для складання протоколу про порушення правил дорожнього руху, оскільки він не мав обґрунтованої підозри у вчиненні кримінального правопорушення [24].

У іншій справі «United States v Sokolow» (1989), судом було зроблено висновок з приводу ймовірних причин для зупинки поліцейським транспортного засобу та продовження подальшого розслідування щодо з'ясування обставин причетності водія до правопорушення. При цьому логічним

на думку суду є те, що у поліцейського на момент затримання має бути певний набір обставин, які не будучи ймовірною причиною, все рівно мають бути достатніми для обґрунтованої підозри, які виправдовуватимуть законність дій поліцейського продовжувати розслідування [25].

Джонатан Франклін зауважує, що обґрунтована підозра стосується фактів або обставин, які змушують поліцейського вважати, що особа скоїла кримінальне діяння. При цьому як підкреслює фахівець, злочин не обов'язково має бути пов'язаний з водінням у стані алкогольного сп'яніння, це може бути і просте порушення правил дорожнього руху. Але до типових порушень правил дорожнього руху або кримінальних злочинів, які можуть викликати у поліцейського обґрунтовану підозру вважати, що водій перебуває у стані сп'яніння під час керування транспортним засобом, Джонатан Франклін відносить:

- Виїзд та виїзд зі смуг руху;
- Занадто швидка їзда;
- Майже зіткнення з іншим автомобілем;
- Занадто повільна їзда;
- Часте гальмування;
- Зупинка транспортного засобу без причини;
- Перетин центральної лінії

Разом з тим, Джонатан Франклін стверджує, що обґрунтована підозра (*reasonable suspicion*) не є тим самим, що й ймовірна причина (*probable cause*) [21].

Микола Погорецький український вчений, професор, адвокат з цього приводу наголошує, що обґрунтованість підозри не може встановлюватися *in abstracto* або ґрунтуватися на суб'єктивних припущеннях, а має підкріплюватися конкретними доказами в кримінальному провадженні [26].

В контексті цього Джонатан Франклін переконаний, що поліцейському потрібна обґрунтована підозра, щоб розпочати кримінальне розслідування, оскільки для того щоб здійснити законний арешт за підозрою в керуванні в стані сп'яніння, поліцейському потрібна ймовірна причина. При цьому американський правник також вказує на те, що ще одна відмінність між обґрунтованою підозрою та ймовірною причиною полягає в типі необхідних доказів, позаяк ймовірна причина вимагає суворішого стандарту доказів. Наприклад, це коли водій не пройшов один із випробувальних тестів на тверезість (SFST), що в свою чергу обґрунтовує впевненість (ймовірну причину) у поліцейського вважати, що водій скоїв правопорушення, перебуваючи в нетверезому стані за кермом, як наслідок у поліцейського виникає право заарештувати водія [21].

Стандарт доказування «обґрунтована підозра» за твердженням українського вченого Миколи Погорецького має динамічний характер, тобто з плином часу така підозра в учиненні кримінального правопорушення не може бути самостійною підставою для продовжування обмеження прав особи, мають бути наведені відповідні й достатні підстави (ризик), підкріплені доказами [26].

Згідно інформації з юридичного словника та юридичної енциклопедії *Wex*, що створені Інститутом правової інформації Корнельської школи права штату Нью-Йорк, США, Правило виключення забороняє уряду використовувати більшість доказів, зібраних з порушенням Конституції Сполучених Штатів [27].

У рішенні у справі «*Mapp v. Ohio*» (1961) було встановлено, що правило виключення застосовується до доказів, отриманих в результаті необґрунтованого обшуку або вилучення з порушенням Четвертої поправки [28]. Також у справі *Miranda v. Arizona* (1966) було встановлено, що правило виключення застосовується до неналежним чином отриманих самозвинувачувальних заяв, зібраних з порушенням П'ятої поправки, а також до доказів, отриманих у ситуаціях, коли уряд порушив право відповідача на адвоката, гарантоване Шостою поправкою [29].

Щодо похідних від виключених доказів, то вважається, що якщо докази, що підпадають під дію правила виключення, допомогли правоохоронним органам знайти інші докази, які вони б інакше не знайшли, то правило виключення застосовується до нововиявлених доказів, за деякими винятками. Докази, що підпадають під дію правила виключення, називаються «плодами отруйного дерева» [27].

Незважаючи на те, що обґрунтування виключного правила базується на конституційних правах, воно є засобом правового захисту та запобіжним заходом, створеним судом, а не незалежним конституційним правом. Метою цього правила є запобігання проведенню правоохоронними органами обшуків або затримань, що порушують Четверту поправку, та надання засобів правового захисту підсудним, права яких були порушені [27].

Отже, принцип, за яким позитивний тест алкотестера сам по собі недостатній для підтримання обвинувального вироку, був ретельно охоплений формулюваннями обвинувачень, що фактично були надані, і простий доказ того, що водій вживав алкоголь, або наявність запаху алкоголю у його диханні є недостатнім для доказу вини в управлінні в нетверезому вигляді без демонстрації манери водіння або порушення здатності керувати [4].

Слід зазначити, що у німецькій судовій практиці також діє принцип, що лише запах алкоголю з порожнини рота не є достатнім доказом для притягнення водія до відповідальності за керування у стані алкогольного сп'яніння [31], [32].

Для німецьких судів ключовим є доведення фактичної нездатності водія безпечно керувати транспортним засобом (*fahruntüchtig*). Одним із конкретних прикладів із судової практики Німеччини, який ілюструє цей принцип, є рішення Вищого земельного суду (Oberlandesgericht, OLG) Франкфурта-на-Майні від 14.12.1983, по справі Az. 4 Ss 517/83. Згідно фабули справи водій був зупинений поліцією, яка зафіксувала «чіткий запах алкоголю» (*deutliche Alkoholfahne*) та певні порушення ПДР, але не мала інших достатніх об'єктивних доказів сильного сп'яніння (наприклад, нестійка хода, незв'язна мова, провалені тести). Водієві було запропоновано пройти тест на алкотестер, від якого він відмовився, але згодом добровільно здав кров на аналіз.

Однак дослідивши всі обставини справи суд постановив, що сам один тільки запах алкоголю є лише однією з багатьох ознак і не може служити єдиною підставою для висновку про абсолютну нездатність керувати транспортним засобом. Для винесення обвинувального вироку необхідна сукупність доказів: запах плюс поведінкові аномалії, плюс манера водіння, плюс об'єктивні результати тестів (передусім – аналіз крові) [33].

Разом з тим німецькі суди звільняють водія від відповідальності не дивлячись на певні докази поліції про керування транспортним засобом у стані сп'яніння, що були отримані внаслідок порушення процедури передбаченої законом. Так, у справі від 23.10.2009, № 27 Cs 540 Js 18733/09 - АК 2279/09, суд у м. Фрайбург встановив, що під час перевірки на алкоголь, проведеної поліцією без будь-яких підозр, у зацікавленої особи було виявлено сильний запах алкоголю, а також почервоніння кон'юнктиви та уповільнену і нерозбірливу мову як додаткові ознаки алкогольного сп'яніння. Після цього обвинуваченому було запропоновано пройти попередній тест на алкоголь у повітрі, що видихається, без попереднього інформування його про існуючу попередню підозру відповідно до § 316 Кримінального кодексу Німеччини. Йому також не було роз'яснено, що результат попереднього тесту є вирішальним для прийняття рішення про взяття крові. Лише після отримання результату попереднього тесту з показником 0,67 мг/л обвинуваченому було повідомлено про підозру у водінні в стані алкогольного сп'яніння відповідно до § 316 Кримінального кодексу Німеччини. Після цього обвинуваченого доставили для взяття крові. Суд наголосив, що принцип *nemo tenetur* порушується також у випадку водіння в стані алкогольного сп'яніння, якщо, незважаючи на чіткі докази, як зазначено у фактах справи, під час попереднього тесту на алкоголь не було повідомлено про добровільність і на підставі цього попереднього результату було призначено забір крові. Хоча в цьому випадку були й інші підстави для виправдання обвинуваченого, проте районний суд Фрайбурга у своєму обґрунтуванні чітко зазначає, що саме порушення обов'язку проінформувати водія про його права під час попереднього тесту на алкоголь є підставою для заборони використання з віддаленим ефектом щодо результату взяття крові. Аналогічно це можна припустити і щодо віддаленого ефекту на результат аналізу алкоголю в повітрі, що видихається, у провадженні про адміністративне правопорушення [34].

У іншій справі суд м. Франфурт встановив, що під час дорожнього контролю, проведеного без будь-яких підозр, обвинувачений зізнався, що вживав алкоголь. Інших ознак алкогольного сп'яніння не було виявлено. В результаті було проведено аналіз на вміст алкоголю, результат якого становив 0,25 мг/л. Після цього обвинувачений заперечив проти використання цього результату, оскільки його не поінформували про добровільність проходження цього тесту. В іншому випадку він би не пройшов його добровільно. Це виправдання обвинуваченого також обґрунтовується тим, що його не було належним чином поінформовано про право відмовитися від проходження тесту, а тому результати аналізу не можуть бути використані [35].

Тобто, у подібних справах німецькі суди вимагають від поліції не тільки фіксації додаткових індикативних ознак (*lallende Sprache* - незв'язна мова, *schwankender Gang* - хитка хода, *aggressive Grundstimmung* - агресивний настрій), та не лише суб'єктивного відчуття запаху, але й чіткого дотримання процедури отримання доказів.

Таким чином, у Німеччині, як і в США, правова система вимагає об'єктивних, належних та допустимих доказів на підтвердження факту нездатності водієм керувати автомобілем, а не покладається виключно на суб'єктивне припущення поліцейського щодо сприйняття ним запаху алкоголю від водія чи салону автомобіля, який може слугувати виключно початковим індикатором для вжиття поліцейським законних заходів для виявлення додаткових доказів які б у своїй сукупності узгоджено та об'єктивно свідчили про перебування водія у стані сп'яніння.

Щодо необхідності доведення наявності ознак сп'яніння як на підставу для проведення огляду водія, також вказує у своїй практиці Вінницький апеляційний суд. Так, судді апеляційної інстанції вказують у своїх судових рішеннях на те, що здійснюючи фіксацію вчиненого правопорушення, з метою забезпечення повноти та об'єктивності провадження у справі про адміністративне правопорушення, поліцейський повинен не лише формально зазначити ці ознаки у протоколі про адміністративне правопорушення, але і надати докази, які підтверджують наявність цих ознак, зокрема, вказати на наявність цих ознак свідкам та відібрати у них пояснення з цього приводу або зафіксувати їх за допомогою відеозапису [36].

Також заслуговує на увагу позиція суду щодо відсутності доказів про наявність явних ознак сп'яніння, що в свою чергу позбавляє законності підстав вимагати поліцейським пройти водієві огляд на стани сп'яніння у медичному закладі. Так, у рішенні суду наголошується, що з відеозапису який долучений поліцейським до матеріалів справи, явних ознак сп'яніння у водія не вбачається, отже суд позбавлений можливості встановити чи були у поліцейського законні підстави вимагати від водія проходження огляду на стан наркотичного сп'яніння в медичному закладі [37].

Отже, запах алкоголю з порожнини рота – це лише одна можлива підказка, чи один з приводів припускати про наявність можливої умови для проведення огляду, але таке припущення перетворюється на юридичний факт лише після того, як його буде підтверджено сукупністю взаємопов'язаних, внутрішньо узгоджених об'єктивних доказів отриманих у чіткій відповідності до порядку який передбачений ст. 266 КУпАП, що дозволять суду зробити достовірний висновок про наявність у діях водія обов'язкової ознаки об'єктивної сторони передбаченої ст.130КУпАП .

В свою чергу аналіз положень ст. 266 КУпАП, «Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, проведення такого огляду», затвердженого постановою КМ України від 17.12.2008 року № 1103, «Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції», затвердженої наказом МВС України та МОЗ України № 1452/735 від 09.11.2015 року, а також диспозиції ч. 1 ст. 130 КУпАП надає підстави стверджувати про те, що підстави для складання протоколу про адміністративне правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 130 КУпАП у виді відмови від проходження огляду на стан алкогольного сп'яніння виникають після встановлення поліцейським факту керування певною особою транспортним засобом, виявлення у неї ознак алкогольного сп'яніння, висунення поліцейським пропозиції/вимоги про проходження огляду на стан алкогольного сп'яніння у порядку і способами, що передбачені зазначеними вище нормативними документами, та після відмови особи від проходження такого огляду, яка повинна бути висловлена у формі, що не передбачає двозначного трактування цієї відмови чи викликати сумніви у її дійсності за відсутності обставин, які указують на те, що особа вимушено відмовляється від такого огляду, та відсутність факторів які спонукають її відмовитись від проходження такого огляду.

При цьому, лише після висловлення такої відмови, за доведеності інших обставин, які утворюють об'єктивну сторону адміністративного правопорушення передбаченого ч. 1 ст. 130 КУпАП у формі відмови від проходження огляду на стан алкогольного сп'яніння, адміністративне правопорушення вважається вчиненим і породжує у поліцейського обов'язок скласти протокол про адміністративне правопорушення.

А тому, у випадку, за реальної відсутності у водія ознак алкогольного сп'яніння, та спонукання водія з боку поліцейських щодо відмови від подальшого такого огляду у медичному закладі, наприклад:

- Через упереджене ставлення до водія, яке виявилось у незаконності підстав для зупинки його транспортного засобу.

- За явної відсутності ознак сп'яніння, початкове безпідставне звинувачення водія у нібито керуванні ним у стані сп'яніння, а в подальшому схиляння (підбурювання) водія до відмови пройти огляд на стан сп'яніння на місці зупинки.

- не взяття поліцейськими до уваги показання алкотестера щодо відсутності алкоголю у видихаємому повітрі після першого проходження такого тесту, та категоричної відмови від повторного проходження огляду на місці зупинки.

вказують на спонукання водія до вимушеної відмови проїхати з поліцейськими до медичного закладу.

Тобто, у разі якщо дії поліцейських не будуть відповідати встановленій законодавством процедури, то такі дії є нічим іншим як свавіллям.

Відповідно до сформованої позиції Європейського суду з прав людини наявність державного інтересу не можна використовувати в якості обґрунтування щодо використання доказів, отриманих в результаті поліцейської провокації, оскільки застосування таких доказів наражає обвинуваченого на ризик остаточно позбавитись справедливого судового розгляду із самого початку; внутрішньодержавне законодавство не повинно дозволяти використання доказів, отриманих в результаті підбурювання з боку державних агентів. В іншому випадку таке законодавство не відповідає принципу «справедливого судочинства» [38; 39; 40; 41].

Водночас ЄСПЛ у справі «Аллене де Рібермон проти Франції» вказав, що сфера застосування принципу презумпції невинуватості є значно ширшою: він обов'язковий не лише для кримінального суду, який вирішує питання про обґрунтованість обвинувачення, а й для всіх інших органів держави [42].

Крім того, суди зобов'язані враховувати висновки Європейського суду з прав людини, викладені зокрема в рішенні від 09.09.2011 року у справі «Лучанінова проти України» [43], від 15.05.2018 року у справі «Надточій проти України» [44], який неодноразово зазначав, що до провадження в справах про адміністративні правопорушення застосовується кримінальний аспект та відповідні гарантії ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема згідно яких кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку [45].

Так, у мотивувальній частині свого рішення від 17.04.2024 року по справі № 761/10483/24 Шевченківський районний суд м. Києва зазначив, що складаючи протокол про адміністративне правопорушення працівник поліції вніс до нього дані, які не відповідають дійсності, зокрема, про наявність у особи ознак алкогольного сп'яніння та вчинення дій, направлених на встановлення таких ознак, фактично відмова від проходження огляду в основному була спровокована, що безпосередньо вказує на те, що формальне посилання на відмову водія від такого огляду не утворює складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч.1 ст.130 КУпАП. Такі висновки були сформовані судом з огляду на такі засади провадження як диспозитивність, презумпція невинуватості та забезпечення доведеності вини особи [46].

Неодмінно заслуговує на увагу позиція Липовецького районного суду Вінницької області у справі 136/651/21. Так, у мотивувальній частині свого рішення від 17.05.2021 року суд зазначив, що судом було виявлено, крім невідповідності обставин викладених у постанові серії ЕАН № 4070675 від 15.04.2021 (про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу в розмірі 510,00 грн. за те що позивач, 15.04.2021 о 10:27 год. керуючи транспортним засобом рухався в м. Вінниця по вул. Ватутіна 46 по лівій крайній смузі при вільній правій чим порушив п. 11.5. ПДР, за що відповідальність передбачена ч. 2 ст. 122 КУпАП), те що працівниками поліції спочатку було озвучено причину зупинки, як порушення позивачем п. 11.5. ПДР, а згодом як керування транспортними засобами особою, що перебуває у стані алкогольного, сп'яніння (ст. 130 КУпАП). Хоча досліджені судом відеоматеріали свідчать про відсутність в м. Вінниця по вул. Ватутіна, 46 двох смуг для руху в одному напрямку, а відтак про неможливість вчинити позивачем правопорушення за яке його притягнуто до відповідальності в будь-який час доби, що вказує на упереджене ставлення до нього працівників поліції. Також суд зауважив, що працівниками поліції, не роз'яснюючи водію його права, вчинялися провокативні дії з метою огляду його на стан сп'яніння. У таких діях працівників поліції, судом вбачається порушення закону, що дає підстави для подальшого відповідного реагування, згідно до вимог ст. 249 КАС України [47].

В мотивувальній частині окремої ухвали Липовецького районного суду Вінницької області у справі 136/651/21 судом встановлено, що поліцейським було здійснено безпідставне переслі-

дування та зупинки транспортного засобу особи і останньому спочатку було озвучено причину зупинки як порушення п. 11.5. ПДР, а згодом як керування транспортними засобами особою, що перебуває у стані алкогольного сп'яніння (ст. 130 КУпАП). Крім того, судом встановлено, що дії поліцейського не повною мірою відповідали вимогам ст. 268 КУпАП України, а саме останнім не роз'яснено належним чином права водію як особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, не запропоновано надати йому пояснення, залучити адвоката для захисту своїх прав.

Разом з тим, переслідування водія за імовірне порушення ст. 130 КУпАП як керування транспортним засобом особою, що перебуває у стані алкогольного сп'яніння, було безпідставним, а провокація його для огляду на стан сп'яніння, шляхом змушування до показу перед працівниками поліції кистей рук з метою виявлення їх тремтіння чи змушування здійснювати плювок з ротової порожнини з метою виявлення її сухості - є неприпустимим.

Суд дійшов висновку, що навіть з точки зору стороннього розсудливого спостерігача, обставини, які були встановлені із відеозаписів нагрудних камер працівника поліції – DSJX300082_AB0082 та відео з нагрудної камери поліцейського ідентифікувати якого не представлялося за можливе - DSJX300092_AB0092, можуть свідчити про недотримання поліцейськими Управління патрульної поліції у Вінницькій області Департаменту патрульної поліції вимог щодо необхідності з гідністю і честю поводитися під час виконання службових обов'язків.

Отже суд встановив, що командир взводу № 1 роти № 2 УПП у Вінницькій обл. ДПП допустив порушення вищевказаних нормативних актів, а також порушення прав людини, що гарантовані Конституцією України, в якій пріоритетними є права людини та верховенства права, отож допустили порушення закону, тому суд вважає, що наявні усі правові підстави для постановлення окремої ухвали та направлення її суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону [48].

Слід зазначити, що Управління патрульної поліції у Вінницькій області Департаменту патрульної поліції подало апеляційну скаргу на окрему ухвалу Липовецького районного суду Вінницької області від 17 травня 2021 року у справі № 136/651/21. Проте колегія апеляційного суду, перевіряючи доводи апеляційної скарги, зазначила, що під час розгляду даної справи, позивача безпідставно притягнуто до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення передбаченого частиною 2 статті 122 КУпАП, адже на вказаному відрізку дороги відсутня розмітка, що поділяє транспортні потоки за наявності двох і більше смуг, призначених для руху в одному напрямку, а тому підстав для зупинки позивача не було.

При цьому колегія суддів зауважує, що надані поліцейським відеозаписи не є належними доказами, проте з метою повного та всебічного розгляду справи колегія суддів вважала за можливе дослідити їх та встановила, що автомобіль позивача рухався на зустріч поліцейському автомобілю. При цьому він рухався в одній єдиній смузі для руху. Слідом автомобілем позивача аналогічним чином рухалось принаймні 5 автомобілів.

Автомобіль відповідачів, розвернувшись, став переслідувати саме автомобіль позивача. Подальша розмова працівників поліції засвідчує той факт, що реальною причиною зупинки стало те, що раніше щодо позивача складались протоколи про вчинення правопорушення, передбаченого статтею 130 КУпАП.

Під час спілкування з позивачем працівники поліції вимагали від нього показати руки на предмет тремтіння, а також плюнути на землю з метою перевірки в'язкості його слини.

Оцінюючи подібні дії суд вважає їх такими, що порушують загальні засади діяльності поліцейських. В той же час як зауважує колегія суддів, Інструкція «Про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції» від 09 листопада 2015 року № 1452/735, не надає право працівникам поліції примушувати особу вчиняти будь-які дії як то витягувати руки, плювати на землю. Ознаки сп'яніння поліцейськими мають виявлятися під час спілкування з водієм, виходячи з його поведінки.

Тому колегія суддів зауважила, що вимога ж поліцейського «здійснити плювок слини з ротової порожнини з метою виявлення її сухості», взагалі не узгоджується з жодною із ознак сп'яніння і інакше як принизливе та упереджене ставлення до позивача її суд розцінити не може.

Водночас колегія суддів наголосила, що поведінка працівників патрульної поліції свідчить про те, що всі їхні дії були вчинені через упереджене до позивача ставлення: вони одразу вказували на те, що позивачу доведеться поїхати до закладу охорони здоров'я, потім вимагали вчиняти не

передбачені чинним законодавством дії, а врешті-решт не провели жодного огляду позивача на стан сп'яніння, в тому числі з використанням технічних засобів.

При цьому колегія суддів, не заперечуючи важливість та необхідність профілактичної роботи по недопущенню керування транспортними засобами в стані як алкогольного так і наркотичного сп'яніння, вважає за необхідне наголосити, що така робота має проводитись виключно в правовому полі та не допускати зазіхань на права людини. Працівник поліції не може свавільно звинувачувати будь-яку особу в тому, що вона перебуває в стані наркотичного сп'яніння і таким чином надмірно втручатися в її особисте життя, вимагаючи поїхати до найближчого лікувального закладу. Лише за наявності об'єктивних ознак, передбачених Інструкцією, поліцейський спочатку має запропонувати особі пройти медичний огляд на стан сп'яніння (в тому числі наркотичного) за допомогою технічних засобів, і лише потім визначатися щодо необхідності огляду лікарем.

З урахуванням вище вказаних обставин колегія суддів вважає, що переслідування позивача за імовірне порушення статті 130 КУпАП як керування транспортним засобом особою, що перебуває у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння, є безпідставним, а провокація його для огляду на стан сп'яніння, шляхом змушування до показу перед працівниками поліції кистей рук з метою виявлення їх тремтіння чи змушування здійснювати плювок з ротової порожнини з метою виявлення її сухості - є неприпустимим.

Окремо колегія суддів наголосила й на тому, що навіть за умови, що особа декілька разів вчинила правопорушення, це не дає підстав працівникам поліції її переслідувати, як це мало місце з позивачем.

У мотивувальній частині вказаного рішення апеляційного суду також зазначено, що пункт 3 частини першої статті 35 Закону України «Про національну поліцію», на яку покликався під час розгляду справи представник Управління патрульної поліції у Вінницькій області Департаменту патрульної поліції вказує на те, що поліцейський може зупиняти транспортні засоби, але не означає, що працівники поліції можуть свавільно переслідувати та зупиняти кожну особу, щодо якої в інформаційних базах даних зазначені відомості про попереднє її притягнення до адміністративної чи іншої відповідальності. Дана норма передбачає право поліцейського зупиняти автомобілі, які по оперативній інформації причетні до скоєння правопорушень та ухиляються притягнення до відповідальності тощо. У даній справі наявності такої інформації не встановлено. Натомість встановлено, що переслідування та зупинка позивача відбулися через те, що по інтегрованій інформаційно-пошуковій системі Міністерства внутрішніх справ України «Армор» значилась інформація про те, що позивач раніше притягувався до відповідальності за статтею 130 КУпАП.

Відтак колегія суддів доходить висновку, що обставини, які були встановлені у справі свідчать про недотримання поліцейськими Управління патрульної поліції у Вінницькій області Департаменту патрульної поліції вимог щодо необхідності з гідністю і честю поводитися під час виконання службових обов'язків. Оскільки судом першої інстанції правильно встановлені обставини справи, судові рішення постановлено з додержанням норм матеріального та процесуального права та підстав для його скасування не вбачається, суд апеляційної інстанції залишає апеляційну скаргу без задоволення, а рішення суду без змін [49].

Висновки. У результаті аналізу зазначених наукових доктрин, аналізу судових рішень США, Німеччини та України, а також норм чинного законодавства України можна прийти до висновку про послідовне дотримання судами позиції, згідно з якою підозра особи у діяннях які передбачені ст. 130 КУпАП має ґрунтуватися на фактичних обставинах поточної події, а не на минулих проступках. Тобто поліцейський повинен мати чітку, обґрунтовану підставу для зупинки автомобіля чітко дотримуючись вимог ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію» та не виходити за її рамки. А тому, зупинення поліцейським водія лише через наявну відносно нього «негативну історію» в базах даних МВС про попереднє притягнення його до юридичної відповідальності, є незаконною дією та по своїй суті є свавіллям, за яке поліцейський має бути притягнутий до відповідальності встановленої законом.

У відповідності до вимог ч. 1 ст. 266 КУпАП передумовою для поставлення поліцейським вимоги щодо проходження водієм огляду на стан алкогольного сп'яніння, є не просте формальне оголошення ознак такого стану, а наявність обґрунтованої підозри, що базується на виявлених та зафіксованих поліцейським обставин, які в свою чергу обґрунтовують його впевненість (ймовірну причину) підозрювати, що водій скоїв правопорушення передбачене ст. 130 КУпАП. До таких обставин належать як вольова поведінка водія, що проявилась під час керування ним ТЗ

у вигляді порушень ПДР, так і психічна поведінка водія, що виразилась під час безпосереднього спілкування з поліцейським після наявності законних підстав для зупинки, у формі надання нелогічних, неадекватних відповідей на його запитання чи поставлення таких же питань з боку особи, а також вчинення нею інших неадекватних дій (не пред'явлення документів для перевірки, не вихід із автомобіля та не показування вмісту салону та багажника на вимогу поліцейського, емоційно-знервоване, зневажливе ставлення під час спілкування, провокування конфлікту, не стандартне реагування (поведінка) на будь-які питання та дії з проявом хамства, погроз та грубості, реакція, емоції і поведінка які не відповідають ситуації та йдуть врозріз із загальноприйнятими нормами моралі). Саме виявлені та зафіксовані обставини у своїй сукупності створюють міцне підґрунтя поліцейському вважати про наявність у водія ознак сп'яніння як підстави для пред'явлення вимоги пройти огляду на стан сп'яніння.

Таким чином пред'явлення поліцейським вимоги водієві пройти огляд на стан сп'яніння має впливати виходячи з безпосередніх, видимих ознак сп'яніння, виявлених поліцейським саме в процесі зупинки транспортного засобу «тут і зараз», а не з огляду факт минулих правопорушень, що фіксуються в системах МВС. Відтак інформація про минуле притягнення до відповідальності особи за ст. 130 КУпАП, що міститься в інтегрованій інформаційно-пошуковій системі МВС України «Армор», є незаконною підставою для вимоги пройти особі огляд на стан сп'яніння. Тобто виходячи з презумпції невинуватості яка є фундаментальною гарантією прав людини та засадничим принципом судочинства, водій вважається невинуватим за діяння які передбачені ст. 130 КУпАП, захищається від необґрунтованих звинувачень та покарань доки його вину не буде доведено в суді згідно із законом. Таким чином, минуле притягнення до відповідальності не створює «презумпції» сп'яніння в майбутньому, в свою чергу законною підставою є лише наявність актуальних зовнішніх ознак сп'яніння, які мають бути чітко зафіксовані поліцейським в протоколі.

Натомість, про відсутність обґрунтованих підстав для проведення такого огляду та свідчення свавілля з боку поліцейських, буде наявний у матеріалах справи відеозапис, а за відсутності такого, покази свідків (очевидців) про те, що водій не вчинив жодних порушень ПДР які б слугували підставою для зупинки ТЗ, а під час спілкування з поліцейськими, логічно, спокійно та ввічливо без жодних проявів неповаги, відповідав на їх запитання, при цьому з свого боку також задав їм логічні запитання які відповідали обставині. Тобто, якщо, в ході всього часу спілкування з поліцейськими у водія не буде прослідковуватись наявність зниженої уваги та швидкості реакції у його поведінці, а всі його дії будуть відповідали обставині, тобто були адекватними та відповідали загальноприйнятим нормам моралі, то твердження поліцейських про наявність у водія ознак сп'яніння як підставу для проведення огляду, будуть ґрунтуватись виключно на припущеннях, а не на об'єктивному сприйнятті фактів реальності, які б свідчили про зворотне.

В свою чергу, ознаками свавілля в діях поліцейського буде також умисне створення ним ситуації, опинившись в якій особа буде змушена відмовитись від проходження такого огляду як то на місці зупинки так і в медичному закладі (наприклад: відсутність на місці зупинки спеціального технічного засобу для проведення такого огляду; не інформування водія, який підлягає огляду на стан сп'яніння, про порядок застосування спеціального технічного засобу; не пред'явлення на вимогу водія відповідних документів про підтвердження сертифікації та перевірки спеціального технічного засобу для проведення такого огляду, або пред'явлення вказаних документів з простроченим терміном; необхідність залишити автомобіль у місці де стоянка заборонена на весь час, що необхідний для доставлення та проходження водієм вказаного огляду у закладі охорони здоров'я; необхідність залишити у автомобілі дітей без нагляду на весь час, що необхідний для доставлення та проходження водієм вказаного огляду у закладі охорони здоров'я).

Отже свавільне зупинення ТЗ та свавільне звинувачення поліцейським будь-якої особи в тому, що вона перебуває в стані сп'яніння, свавільна вимога поїхати до найближчого лікувального закладу, є грубим приниженням гідності людини, надмірним втручанням в його особисте життя, порушенням права на свободу та свободу пересування, що гарантовані Конституцією України.

Таким чином, істотне порушення прав людини у справі про адмінправопорушення по ст.130 КУпАП – це недопустима процесуальна дія, або комплекс дій, що перешкоджає реалізації прав, гарантованих Конституцією та КУпАП. В даному випадку, це порушення процедури проведення огляду особи на стан сп'яніння, що призводить до істотного порушення прав людини. Оскільки законодавець ч.5 норми статті 266 КУпАП прямо вказує на недійсність, тобто незаконність, недопустимість застосування доказів для інкримінування вини особі та притягнення її до відпові-

дальності, внаслідок порушення процедури встановленої законодавцем, тим самим протидіяти свавіллю поліцейських під час проведення такого огляду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>.
2. Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції: Наказ МВС України, МОЗ України від 09.11.2015 № 1452/735 URL: <https://data.rada.gov.ua/laws/show/z1413-15>.
3. «State v. Stevenson» (2014) Supreme Court of Kansas, USA. URL: <https://law.justia.com/cases/kansas/supreme-court/2014/104115.html>.
4. Hatcher v. State (2006). Court of Appeals of Georgia, USA. URL: <https://caselaw.findlaw.com/court/ga-court-of-appeals/1321430.html>.
5. «State v. Kliphouse» (2000). District Court of Appeal of Florida, Fourth District, USA. URL: <https://caselaw.findlaw.com/court/fl-district-court-of-appeal/1487655.html>.
6. «State v. Segi» (Aug. 18, 2000), Montgomery App. No. 18267, unreported, 2000 WL 1162035. USA. URL: <https://caselaw.findlaw.com/court/fl-district-court-of-appeal/1487655.html>.
7. «State v. Spillers» (24 березня 2000 р.), Darke App. No. 1504, unreported, 2000 WL 299550. USA. URL: <https://caselaw.findlaw.com/court/oh-court-of-appeals/1259747.html>.
8. «United States v. Frantz», 177 F. Supp. 2d 760 (S.D. Ohio 2001). URL: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp2/177/760/2571014>.
9. V. Tharp, M. Burns, H. Moskowitz, Development and field test of psychophysical tests for DWI arrest, NHTSA report DOT HS-805 864, Mar-1981 (Contract No. DOT-HS-8-01970). URL: <http://www.drugdetection.net/NHTSA%20docs/Burns%20Development%20&%20Field%20Test%20of%20Psychophysical%20Tests%20for%20DWI%20Arrest.pdf>.
10. Dichter, Jonathan; Kapsack, Bruce (November 2019). Innovative DUI Trial Tools.
11. Gurney, Jon D., «Walking the Line: Understanding the History and Development of the NHTSA Standardized Field Sobriety Tests» (2021). *USF Tampa Graduate Theses and Dissertations*. URL: <https://digitalcommons.usf.edu/etd/9677>.
12. National Highway Traffic Safety Administration 2009, SESSION VIII pgs. 18-19.
13. National Highway Traffic Safety Administration 2009, Session VII p 8.
14. What Is Horizontal Gaze Nystagmus (HGN)? Amy Vandervort-Clark, J.D. URL: <https://www.findlaw.com/dui/arrests/what-is-horizontal-gaze-nystagmus-hgn.html#:~:text=When%20law%20enforcement%20suspects%20you,eye%20movements%20smoothly%20and%20accurately>.
15. The Science of Sobriety Tests: Can They Be Trusted? C. Austin McDaniel Attorney at Law, LLC. .January 9, 2025. URL: <https://austinmcdaniellaw.com/2025/01/09/the-science-of-sobriety-tests-can-they-be-trusted/#:~:text=Are%20Standardized%20Field%20Sobriety%20Tests,-tests%20far%20from%20100%25%20accurate>.
16. What is Probable Cause in a DUI Arre. Legally Reviewed by Joe Easton. Experienced Orlando DUI Defense Attorney. URL: <https://leppardlaw.com/dui/laws/what-is-probable-cause-in-a-dui-arrest/#:~:text=At%20Leppard%20Law:%20DUI%20Defense%20Attorneys%2C%20we%20scrutinize%20every%20detail,successfully%20challenge%20these%20subjective%20observations>.
17. Reasonable Suspicion for a DUI Stop. John Devendorf, Esq. April 2, 2025. URL: <https://www.lawinfo.com/resources/dui/reasonable-suspicion-for-a-dui-stop.html#:~:text=Based%20on%20police%20training%20and,or%20taking%20drugs%20may%20include>.
18. What Counts as Probable Cause for a DWI Arrest in New York? November 19, 2025 URL: <https://jbassettlaw.com/what-counts-as-probable-cause-for-a-dwi-arrest-in-new-york/#:~:text=The%20first%20layer%20of%20evidence,to%20challenge%20the%20officer's%20conclusions>.
19. Elements of a DUI – Probable Cause for Alcohol DUI. Goodwin Law Group. URL: <https://www.goodwinlawgroup.net/elements-of-a-dui-probable-cause/#:~:text=Difficulty%20with%20motor%20vehicle%20controls,alcoholic%20beverages%20from%20the%20driver>.

20. When Does Suspicious Behavior Justify a DUI or Drug Investigation in Tennessee? URL: <https://knoxcrimdefense.com/when-does-suspicious-behavior-justify-a-dui-or-drug-investigation-in-tennessee/#:~:text=United%20States%2C%20the%20U.S.%20Supreme%20Court%20ruled,new%2C%20articulable%20reasonable%20suspicion%20during%20the%20encounter.>
21. What Counts as Reasonable Suspicion in a DUI Investigation? Jonathan Franklin. URL: <https://www.duidaily.com/dui-blog/16-what-counts-as-reasonable-suspicion-in-a-dui-investigation/#:~:text=Without%20reasonable%20suspicion%2C%20a%20driver,What%20is%20Reasonable%20Suspicion?&text=Is%20Reasonable%20Suspicion%20the%20same,Therefore%2C%20he%20can%20arrest%20you.>
22. «Gilchrist v. State», 757 So.2d 582, 583 (Fla. 1ST DCA 2000). USA. URL: <https://caselaw.findlaw.com/court/fl-district-court-of-appeal/1408890.html>.
23. «Cresswell v. State», 564 So.2d 480, 482 (Fla. 1990) Florida Supreme Court Decisions. URL: <https://law.justia.com/cases/florida/supreme-court/1990/72494-0.htm>.
24. «Eldridge v. State», 817 So.2d 884, 885 (Fla. 5th DCA 2002) Florida Fifth District Court of Appeal Decisions. URL: <https://law.justia.com/cases/florida/fifth-district-court-of-appeal/2002/5d01-2256-op.html>.
25. «United States v Sokolow», 490 U.S. 1 (1989) URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/490/1.>
26. «Обґрунтована підозра»: непізнаний феномен українського кримінального процесу. Микола Погорецький. 21.03.2019. URL: https://protocol.ua/ua/ob_runtovana_pidozra_nepiznaniy_fenomen_ukrainskogo_kriminalnogo_protsestu.
27. Exclusionary rule. Wex a free legal dictionary and encyclopedia. URL: https://www.law.cornell.edu/wex/exclusionary_rule/#:~:text=Overview,violation%20of%20the%20Fourth%20Amendment.
28. «Mapp v. Ohio», 367 U.S. 643 (1961) U.S. Supreme Court. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/367/643.>
29. Miranda v. Arizona, 384 U.S. 436 (1966) U.S. Supreme Court. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/384/436.>
30. «Hatcher v. State» (2006). Court of Appeals of Georgia, USA. URL: <https://caselaw.findlaw.com/court/ga-court-of-appeals/1321430.html>.
31. Trunkenheit im Verkehr (§ 316 StGB) URL: <https://www.rechtsanwalt-lieb.de/trunkenheit-im-verkehr.>
32. Trunkenheit im Verkehr: Unterschied zwischen § 24a StVG und § 316 StGB. Friederike Nouri. 30.05.2025. URL: <https://www.anwalt.de/rechtstipps/trunkenheit-im-verkehr-unterschied-zwischen-24a-stvg-und-316-stgb-245969.html>.
33. Oberlandesgericht Frankfurt, Gerichtsentscheidung von 14.12.1983, Az. 4 Ss 517/83. URL: <https://www.juris.de/jportal/nav/mgs/gerichtsentscheidungen.jsp#/produktauswahl>.
34. AG Freiburg, Urteil vom 23.10.2009, Az.: 27 Cs 540 Js 18733/09 - AK 2279/09. URL: <https://www.juris.de/jportal/nav/mgs/gerichtsentscheidungen.jsp#/produktauswahl>.
35. AG Frankfurt, Urteil vom 18.01.2010, Az.: 998 OWi 2022 - 955 Js - OWi 20697/09. URL: <https://www.juris.de/jportal/nav/mgs/gerichtsentscheidungen.jsp#/produktauswahl>.
36. Стаття 130 КУпАП: практика Вінницького апеляційного суду. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/stattya-130-kupap-praktika-vinnickogo-apelyaciynogo-sudu.html>.
37. Постанова у справі № 488/4545/21 від 21.11.2022 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108169759>.
38. «Case of Teixeira de Castro v. Portugal» 09/06/1998 <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-58193>.
39. «Case of Khudobin v. Russia», 26/10/2006. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77692>.
40. «Case of Vanyan v. Russia», 15/12/2005. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-71673>.
41. «Case of Ramanauskas v. Lithuania», 05/02/2008 URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-84935>.
42. «Case of Allenet de Ribemont v. France», 10/02/1995. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57914>.
43. Справа «Лучанинова проти України» рішення від 09.09.2011 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_788#Text.

44. Справа «Надточій проти України» рішення від 15.05.2018 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_404#Text.
45. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
46. Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 17.04.2024 року по справі № 761/10483/24 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118655894>.
47. Рішення Липовецького районного суду Вінницької області у справі від 17.05.2021 року по справі № 136/651/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97104802>.
48. Окрема ухвала Липовецького районного суду Вінницької області у справі № 136/651/21 від 17.05.2021 року URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97394395>.
49. Постанова сьомого апеляційного адміністративного суду від 23 липня 2021 року у справі № 136/651/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98518688>.

УДК 336.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.9>

«ДІЛОВА МЕТА» ЯК ПРИКЛАД ОЦІНОЧНОГО ПОНЯТТЯ: АНАЛІЗ ЗМІСТУ ТА СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ

Гінда О.М.,
доктор філософії,
асистентка кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету
імені Івана Франка,
суддя Восьмого апеляційного адміністративного суду
ORCID: 0000-0001-7158-083X

Гінда О.М. «Ділова мета» як приклад оціночного поняття: аналіз змісту та суб'єктного складу.

В статті проведений теоретико-правовий аналіз проблем реалізації загальних засобів правового регулювання в умовах використання узагальнених конструкцій та оціночних понять. Авторкою підкреслено, що умови реалізації податкового обов'язку не виключають необхідності узгодження з положеннями суміжних галузей законодавства. Зокрема, оціночні поняття передбачені трудовим та господарським законодавством можуть мати вплив і на визначення податкового зобов'язання платника податків.

Досліджено зміст дискреції як в широкому, так і вузькому значенні. Встановлено, що дискреція обумовлюється можливістю вибору двох чи більше варіантів поведінки, проте реалізація комплексу прав та обов'язків повинна узгоджуватись з імперативно встановленими приписами в межах яких надається вибір можливої поведінки учасника податкових відносин.

У статті виокремлено доктрину «ділової мети» як яскравий приклад використання оціночної конструкції в податковому регулюванні. Зміни внесені до Податкового кодексу України у 2020 році надали нового змістовного наповнення доктрині «ділової мети» та її розуміння при вирішенні податкових спорів. Підкреслено, що розуміння доктрини «ділової мети» потребує врахування двох взаємодоповнюючих критеріїв, а саме аналізу змісту, характеру діяльності, операції, яка переслідує ділову мету та суб'єктний склад учасників відносин.

Авторка зазначає, що в основу будь-якої діяльності покладається мета, на реалізацію якої спрямовані зусилля та поведінка учасників відповідних відносин. Встановлено, що відповідно до положень підпункту 14.1.36. пункту 14.1. ст. 14 Податкового кодексу України господарська діяльність платника передбачає мету у виді отримання доходу, що зосереджує увагу на фактичній спрямованості операцій на отримання економічного ефекту, тобто на приріст (збереження) активів платника (їх вартість), а так само створення умов для такого приросту (збереження) в майбутньому.

Підкреслюється, що «ділова мета» відповідно до положень Податкового кодексу України має досліджуватись та встановлюватись виключно у відносинах щодо контрольованих операцій з нерезидентами. Отже, поширення вимоги щодо наявності ділової мети на господарські операції між резидентами є неправомірними. Приписи податкового законодавства не надають права контролюючому органу перевіряти доцільність та ефективність отриманого результату операцій між резидентами України.

Ключові слова: ділова мета, розумна економічна причина, господарська діяльність, дискреційні повноваження, оціночні поняття, Податковий кодекс України.

Hinda O.M. «Business purpose» as an example of an evaluative concept: analysis of content and subject composition.

The article provides a theoretical and legal analysis of the problems of implementing general means of legal regulation in the context of using generalised constructions and evaluative concepts. The author

emphasises that the conditions for the implementation of tax obligations do not exclude the need for coordination with the provisions of related areas of legislation. In particular, evaluative concepts provided for by labour and economic legislation may also influence the determination of a taxpayer's tax liability.

The content of discretion is examined in both a broad and narrow sense. It has been established that discretion is determined by the possibility of choosing two or more options for behaviour, but the implementation of a set of rights and obligations must be consistent with the mandatory provisions within which the participant in tax relations is given a choice of possible behaviour.

The article highlights the doctrine of 'business purpose' as a striking example of the use of evaluative constructs in tax regulation. Changes made to the Tax Code of Ukraine in 2020 gave new meaning to the doctrine of 'business purpose' and its understanding in the resolution of tax disputes. It is emphasised that understanding the doctrine of 'business purpose' requires taking into account two complementary criteria, namely, analysis of the content, nature of the activity, transaction pursuing a business purpose, and the subject composition of the participants in the relationship.

The author notes that any activity is based on a goal, the achievement of which is the focus of the efforts and behaviour of the participants in the relevant relations. It has been established that, in accordance with the provisions of subparagraph 14.1.36. of paragraph 14.1. of Article 14 of the Tax Code of Ukraine, the economic activity of a taxpayer involves the goal of generating income, which focuses on the actual orientation of transactions towards obtaining an economic effect, i.e. the increase (preservation) of the taxpayer's assets (their value), as well as the creation of conditions for such an increase (preservation) in the future.

It is emphasised that, in accordance with the provisions of the Tax Code of Ukraine, the 'business purpose' must be investigated and established exclusively in relations concerning controlled transactions with non-residents. Therefore, extending the requirement for a business purpose to economic transactions between residents is unlawful. Tax legislation does not give the controlling authority the right to verify the expediency and effectiveness of the results of transactions between residents of Ukraine.

Key words: business purpose, reasonable economic reason, economic activity, discretionary powers, evaluative concepts, Tax Code of Ukraine.

Постановка проблеми. Одним із проблемних моментів в реалізації загальних засобів правового регулювання є використання узагальнених конструкцій, оціночних понять. В цих умовах метою постає досягнення певного балансу між чіткою спрямованістю засобу правового упорядкування поведінки учасників відносин та поширеністю його впливу на невизначене, широке коло осіб. «Правова форма суспільних відносин, яка охоплює сукупність норм та правових інститутів, визначається змістом відносин, які регулюються, їх структурою та безпосередніми цілями державного регулювання» [1, с. 7]. Визначаючи відповідну правову форму для оцінки тих чи інших аспектів суспільних відносин держава формує підстави виокремлення найбільш важливих та принципових для неї цілей на відповідному етапі розвитку.

Метою дослідження є проведення комплексного правового аналізу змісту, характеру діяльності, операції, яка переслідує ділову мету та суб'єктний склад учасників відносин.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика використання оціночних понять у податкових відносинах, зокрема доктрини «ділової мети» перебуває в полі зору науковців, практиків та представників контролюючих органів. Концептуальними є дослідження М.П. Кучерявенко [1, 10] щодо проблематики спрямованості способів правового упорядкування та виокремлення критеріїв резидентства, які впливають на визначення суб'єктного складу відносин, на які поширюється застосування доктрини «ділової мети». Вагомий внесок у дослідженні зазначеної проблематики належить Д.А. Кобильніку [13], який аналізував питання дискреційності повноважень владного суб'єкта у сфері податкових відносин. Вчений Йорг Пуделька [14] визначив зміст поняття «розсуд» в податковому праві.

Водночас, незважаючи на посилений науковий інтерес до зазначеної проблематики, наявність низки досліджень щодо правової природи «ділової мети» виникає чимало протиріч у правозастосовній практиці. Аналізуючи окремі обґрунтування та висновки в рішеннях Верховного Суду, постає необхідність у більш комплексному теоретико-правовому осмисленні, деталізації змістовних характеристик та аналізу суб'єктного складу учасників відповідних правовідносин з метою формування єдиного підходу до тлумачення «ділової мети» та встановлення меж застосування у відносинах між різними категоріями суб'єктів.

Виклад основного матеріалу. Початок правового упорядкування правової поведінки суб'єктів податкових відносин з боку держави пов'язується з моментом, коли узагальнений варіант можливого стану суспільного відношення, який відображено в чинній нормі права, накладається на конкретні життєві обставини, на конкретну поведінку конкретних осіб. Саме таким чином відбувається реалізація призначення правового регулювання.

Принципове значення в реалізації такої конструкції правового регулювання має предмет та метод галузі, що виділяє особливості правового впливу на поведінку учасників відносин. Податково-правове регулювання характеризується певними особливостями, які відбиваються в характері однорідних суспільних відносин, що пов'язуються із справлянням податків та зборів: стосуються різних аспектів формування дохідних частин бюджетів за рахунок надходження податків та зборів; передбачають наявність безумовного імперативного обов'язку, який закріплено конституційним приписом; обумовлюють застосування імперативного методу регулювання, який відрізняється певною специфікою.

Необхідно враховувати різні аспекти подібної ситуації. Зокрема, особливості характеру правового статусу суб'єкта через наявність дискреційних повноважень. Стосовно реалізації дискреційних можливостей, хотілося б, зауважити наступне. Дискрецію, при регулюванні податкових відносин, можна розглядати як в широкому, так і у вузькому сенсі. В широкому сенсі дискреційні можливості характеризують становище як владної, так і зобов'язаної особи. Дискреційні повноваження владного суб'єкта передбачають певний варіант вибору в організації своєї поведінки, в реалізації наданих державою повноважень. Дискреція зобов'язаного суб'єкта також передбачає можливість вибору. Але цей вибір стосується варіантів реалізації імперативного припису щодо виконання податкового обов'язку. Тобто, платник податку не може вирішувати – виконувати податковий обов'язок чи ні. Безумовно виконувати. Але ніхто не позбавляє його можливості обрати найбільш зручний для нього варіант. Наприклад, справляння податків та зборів платником може здійснюватися як на загальному режимі, так і в умовах спеціального режиму. Платник вільний обрати найбільш зручний для себе варіант виконання податкового обов'язку.

У вузькому значенні дискреція пов'язується з оцінкою правового становища та організації поведінки владного суб'єкта. В цих умовах дискреційні можливості обрання поведінки владним суб'єктом характеризується декількома особливостями. По-перше, дискреція передбачає наявність двох або більше варіантів поведінки. По-друге, такі варіанти поведінки мають бути чітко визначені в законі, і саме із них така особа може обрати той, який найбільш влаштовує її. По-третє, в основі дискреційного вибору має полягати умова – найбільш ефективної реалізації власної компетенції, повноважень, для яких подібний орган і створений державою. І, по-четверте, вибір варіанту поведінки в умовах наданих дискреційних повноважень має чітко співпадати з приписом ст. 19 Конституції України: «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [2].

Окреме місце займає в таких випадках використання оціночних понять. На перший погляд саме в регулюванні податкових відносин має бути наявною абсолютно чітка визначеність. В остаточному та узагальненому варіанті йдеться про чітке визначення суми коштів, які платник має передати державі або територіальним громадам при виконанні свого податкового обов'язку. Зрозуміло, що оціночні критерії не стосуються саме такої суми. В той же час, саме визначення такої суми має враховувати низку обставин, які стосуються як самого платника, об'єкта оподаткування, окремих обставин діяльності зобов'язаної особи, що породжує податковий обов'язок. Більш того, деталізація умов справляння податків та зборів не виключає і певну межу узгодження з окремими обставинами іншого галузевого регулювання. Виключати, що господарське чи трудове законодавство буде використовувати обставини, які пов'язуються з оціночними поняттями неможливо. В такій ситуації вплив оціночних понять в режимі інших галузевих законодавств може впливати і на остаточне визначення податкового зобов'язання платника.

Одним із яскравих прикладів розуміння змісту та наслідків використання конструкцій оціночних понять у податковому регулюванні на сьогодні є доктрина «ділової мети». У сучасній судовій практиці питання «ділової мети» або «розумної економічної причини» стали важливим елементом аналізу характеру податкових операцій. Зміни, внесені в Податковий кодекс України (ПК

України) у 2020 році [3,4], суттєво вплинули на тлумачення цього терміну та його розуміння при вирішенні судових спорів. При цьому хотілося б звернути увагу на два критерії з'ясування наслідків для учасників відносин виходячи із доктрини «ділової мети». По перше, йдеться про з'ясування змісту, характеру діяльності, операції, яка переслідує ділову мету. По друге, суб'єктний склад учасників цих відносин. Лише в поєднанні цих двох критеріїв ми можемо дійти висновку щодо того, чи можна чи не можна ділову мету покласти в основу кваліфікації відповідної операції.

Саме подібні обставини обумовлюють низку проблемних питань до усталеної практики Верховного Суду. Умовно є підстави вважати, що окремі обґрунтування, висновки в рішеннях Верховного Суду не зовсім чітко та об'єктивно враховують приписи податкового законодавства. Зрозуміло, що всебічне відображення всіх засобів правового впливу на поведінку учасників профільних суспільних відносин має враховувати не лише окрему норму законодавства, а також виходити з якісної оцінки конкретного правового явища. В цих умовах принципово важливим є врахування цілісної правової природи відповідних відносин, на підставі чого можна зробити об'єктивний висновок стосовно і типу, характеру цих відносин, і засобів упорядкування поведінки суб'єктів, і використання джерел права. Не можна виключати і множинність впливу різних джерел права. Виходячи із переважного значення врахування саме норм законодавства, висновки слід формувати не лише опираючись на положення вузькогалузевих актів, а також передбачати вплив законодавчих норм суміжних галузей. Логічності та об'єктивності висновків безумовно додає і врахування судової практики, яка склалася на цей момент. В іншому випадку виникають об'єктивні підстави перегляду висновків, кореляції їх для оцінки спорів в майбутньому.

В контексті цього хотілося б послатися на постанову Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 13 липня 2022 року по справі № 826/7838/18 (п. 2 ч. 4 ст. 328 КАС України) [5]. На наш погляд позиція суду відрізняється суперечливими висновками, аргументацією, яка не враховує всі особливості та аспекти змісту відносин які породили спір. Підставою касаційного оскарження судового рішення у цій справі, на нашу думку, є необхідність відступлення від висновку та застосування судом апеляційної інстанції підпункту 14.1.231 пункту 14.1 статті 14 ПК України положення щодо визначення поняття «розумна економічна причина (ділова мета)».

Вважаємо за доцільне вказати, що цей правовий висновок у постанові Верховного Суду був прийнятий при дослідженні взаємовідносин, які виникли у 2018 році і на час розгляду справи втратив свою актуальність. Враховуючи це, хотілося б проаналізувати подібну ситуацію з врахуванням: а) характеру відносин, які визначають зміст діяльності, що орієнтована на досягнення ділової мети; б) суб'єктного складу цих відносин. Саме ці два критерії в безпосередньому та безумовному поєднанні і відповідають на питання наявності «ділової мети» при оцінці відповідної господарської операції.

1. Характер відносин. Аналізуючи умови, підстави та наслідки розв'язання подібного спору треба виходити, що в основі будь-якої діяльності є мета, на реалізацію якої і спрямовуються зусилля, поведінка суб'єктів. Слід зазначити, що господарською діяльністю, згідно з підпунктом 14.1.36 пункту 14.1 статті 14 ПК України є діяльність особи, що пов'язана з виробництвом (виготовленням) та/або реалізацією товарів, виконанням робіт, наданням послуг, спрямована на отримання доходу і проводиться такою особою самостійно та/або через свої відокремлені підрозділи, а також через будь-яку іншу особу, що діє на користь першої особи, зокрема за договорами комісії, доручення та агентськими договорами. Отже, необхідно було досліджувати не наявність «розумної економічної причини (ділової мети)», а чи спірні операції були спрямовані на отримання доходу.

Деталізуючи наведене, законодавець звертає увагу на те, що «мета отримання доходу як кваліфікуюча ознака господарської діяльності кореспондує з вимогою щодо наявності розумної економічної причини (ділової мети) під час здійснення господарської діяльності. Оскільки господарська діяльність складається із сукупності господарських операцій платника податку, які є формою здійснення господарської діяльності, то розумна економічна причина має бути наявною в кожній господарській операції. Лише в такому разі та чи інша операція може вважатися вчиненою в межах господарської діяльності платника податку та лише за таких умов платник має право на врахування в податковому обліку наслідків відповідних господарських операцій» (п.п. 14.1.231 пункту 14.1 статті 14 ПК України) [6].

Факт застосування концепції «розумної економічної причини (ділової мети)» тільки у господарських операціях із нерезидентами підтверджується і Висновком Головного науково-експертно-

го управління апарату Верховної Ради України до проекту Закону № 1117-IX, в якому зазначено, що «метою законопроекту згідно із пояснювальною запискою до нього є «впровадження прозорих і деталізованих механізмів реалізації положень щодо обмежень, запроваджених для запобігання ухиленню від оподаткування; визначення чітких та зрозумілих правил оподаткування контрольованих іноземних компаній» [7].

Таким чином, у зв'язку із змінами, ПК України чітко встановлює відносини, де обов'язково має бути досліджена та присутня «ділова мета» - це контрольовані операції із нерезидентами. Чинне податкове законодавство вказує на відсутність повноважень у податкових органів перевіряти наявність «ділової мети (розумної економічної причини)» в операціях між резидентами України. До того ж, ПК України не містить повноважень перевірки податківцями при формуванні платником податку витрат, які впливають на формування податку на додану вартість та податку на прибуток оцінки цих витрат з точки зору їх доцільності, раціональності, ефективності отриманого результату. Платник податків здійснює господарську діяльність самостійно на власний ризик і вправі самостійно і одноосібно оцінювати її ефективність та доцільність.

Таким чином, лише господарські операції, здійснені за наявності розумних економічних причин (ділової мети), є такими, що вчинені в межах господарської діяльності [8]. При цьому треба виходити, що розумна економічна причина (ділова мета) - це причина, яка може бути наявна лише за умови, що платник податків має намір одержати економічний ефект у результаті господарської діяльності (п.п. 14.1.231 пункту 14.1 статті 14 ПК України) [6]. Отже, зміст поняття розумної економічної причини (ділової мети) передбачає обов'язкову спрямованість будь-якої операції платника на отримання позитивного економічного ефекту, тобто на приріст (збереження) активів платника (їх вартість), а так само створення умов для такого приросту (збереження) в майбутньому.

До 2020 року визначення ділової мети у ПК України обмежувалось одним абзацом та полягало у намірі компанії одержати економічний ефект у результаті господарської діяльності. Проте ПК України не містив положень, які б розкривали, у чому ж полягав указаний економічний ефект господарської операції. Після 23 травня 2020 року (з урахуванням змін у серпні 2020 року) згідно з ПК України такий економічний ефект полягає, зокрема, але не виключно: а) у прирості (збереженні) активів платника податків та/або їх вартості, а так само б) у створенні умов для такого приросту (збереження) в майбутньому. Тобто економічний ефект від здійснення господарської операції не обмежується лише наслідками, наведеними в ПК України. Наприклад, економічний ефект може також полягати в утримуванні ринкових позицій, збереженні ринків збуту, тощо.

Аналіз наведених норм свідчить на користь висновку про те, що господарська операція для визначення податкового кредиту [8] має бути фактично здійсненою та підтвердженою належно оформленими первинними бухгалтерськими документами, які відображають реальність такої операції, та спричиняти реальні зміни майнового стану платника податку. При цьому необхідно, щоб ці документи підтверджували і розкривали суть, внутрішню сторону господарської операції, її справжність, економічну вигоду (виправданість, ризик) й ділову мету. Щоб так кваліфікувати природу господарської операції, необхідно послатися на допустимі та належні докази, якими засвідчується стан (якість) такої операції. Без цього неможливо перевірити правильність обчислення і сплати суми грошового зобов'язання на підставі такої операції [8].

В той же час, не обов'язково, аби економічний ефект спостерігався негайно після вчинення операції. Не виключено, що такий ефект настане в майбутньому, а також не виключено, що в результаті об'єктивних причин економічний ефект може не настати взагалі. Зокрема, операція може виявитися збитковою, і це є одним із варіантів нормального перебігу подій при здійсненні господарської діяльності. Проте, із визначеного в ПК України поняття ділової мети випливає, що обов'язково повинен бути намір платника податку отримати відповідний економічний ефект, тобто господарська операція принаймні теоретично (за умови досягнення поставлених завдань) має передбачати можливість приросту або збереження активів чи їх вартості. Якщо ж та чи інша операція не зумовлена розумними економічними причинами (позбавлена ділової мети), то такі операції не є вчиненими в межах господарської діяльності, а відтак, їх наслідки не підлягають відображенню в податковому обліку.

З'ясування наміру платника податку на отримання економічного ефекту від господарської операції передбачає аналіз умов та обставин її здійснення. При цьому економічний ефект не повинен полягати виключно в зменшенні податкового навантаження на хоча б одного з учасників операції. Відповідно, економічний ефект відсутній в операціях, які призводять до збільшення задекларова-

них витрат платника та зменшують об'єкт його оподаткування без можливості отримання додаткового приросту активів чи збереження їх вартості. При цьому варто виходити з того, якою в тій чи іншій ситуації має бути поведінка добросовісного суб'єкта господарювання, що за звичайних умов ведення господарської діяльності зацікавлений у найбільшому скороченні своїх витрат.

2. Суб'єкти. Цілісна оцінка правової природи відносин, в межах якої виникає спір, передбачає не лише з'ясування об'єкту, предмету правовідносин, але і з'ясування суб'єктного складу цих відносин: хто є учасниками та на врегулювання поведінки яких осіб спрямований вплив правових норм. Важливим моментом при оцінці характеру ділової мети по конкретній операції є те, що в даному випадку оцінюється виключно контрольовані операції з нерезидентами (п.п. 14.1.231, п. 14.1. ст. 14 ПК України) [6]. Розповсюдження критеріїв визначення ділової мети на контрольовані операції між резидентами України абсолютно суперечить як змісту, так і меті податкового регулювання. В основі такого висновку лежить чітка норма ПК України: «Цей підпункт застосовується для цілей статті 39 цього Кодексу, в тому числі при доведенні обставин, що свідчать про відсутність ділової мети, у випадках, визначених пунктом 140.5 статті 140 цього Кодексу, які передбачають застосування відповідних положень статті 39 цього Кодексу» [6]. Це підтверджується також змінами в ПК України, які набрали чинності з 1 січня 2022 року [9]. Виходячи із змісту цього відсутні підстави для обґрунтування наявності повноважень у податкових органів щодо перевірок «ділової мети» в операціях між резидентами України. Оцінка доцільності або ефективності витрат, які впливають на податковий облік, залишається на розсуд платника податків і не може бути предметом реалізації контрольних повноважень податкових органів.

Одним із вихідних критеріїв в податковому регулюванні при деталізації як характеру, так і порядку реалізації податкового обов'язку є критерії податкового резидентства. Відповідно до чинного податкового законодавства України резиденти - це: а) юридичні особи та їх відокремлені особи, які утворені та провадять свою діяльність відповідно до законодавства України з місцезнаходженням як на її території, так і за її межами; б) дипломатичні представництва, консульські установи та інші офіційні представництва України за кордоном, які мають дипломатичні привілеї та імунітет; в) фізична особа - резидент – фізична особа, яка має місце проживання в Україні (п.п. 14.1.213. п. 14.1 ст. 14 ПК України) [6].

При врахуванні та визначенні критерію податкового резидентства фізичних осіб визначають основні та факультативні ознаки [10, с.159-168]. До основних ознак відносять: строк перебування на території держави; здійснення економічної діяльності чи отримання доходів від джерел в державі; наявність у власності майна, що підлягає оподаткуванню; здійснення операцій чи дій, які підлягають оподаткуванню; участь у відносинах, які передбачають сплату мита чи зборів. До факультативних ознак відносять: місце постійного проживання; принцип громадянства; центр особистих та економічних інтересів; місце фактичного проживання.

Зрозуміло, що така узагальнена конструкція резидентства, куди віднесено і фізичних осіб, і юридичних осіб та їх відокремлені підрозділи не виключає, а обумовлює низку розбіжностей між визначенням критеріїв резидентства для юридичних та для фізичних осіб. Для фізичних осіб одним із головних критеріїв вважається критерій тривалості перебування на території держави, який доповнюється критерієм економічних зв'язків, життєвих інтересів. У разі якщо фізична особа має місце проживання також в іноземній державі, вона вважається резидентом, якщо така особа має місце постійного проживання в Україні; якщо особа має місце постійного проживання також в іноземній державі, вона вважається резидентом, якщо має більш тісні особисті чи економічні зв'язки (центр життєвих інтересів) в Україні. У разі якщо державу, в якій фізична особа має центр життєвих інтересів, не можна визначити, або якщо фізична особа не має місця постійного проживання у жодній з держав, вона вважається резидентом, якщо перебуває в Україні не менше 183 днів (включаючи день приїзду та від'їзду) протягом періоду або періодів податкового року.

Показово, що кількісний критерій перебування особи на території держави при визначенні податкового резидентства використовується багатьма національними законодавствами. Але в деяких випадках йдеться про застосування більш складного тесту [10, с. 161]. Наприклад, в США такий критерій передбачає дві обов'язкові умови. По-перше, особа має знаходитися на території держави не менше тридцяти одного дня в календарному році. По-друге, обов'язковим має бути облік проживання такої особи на території США протягом двох років, які передують звітному. Перший попередній рік передбачає зарахування однієї третини днів знаходження на території США, другий попередній рік – однієї шостої. При складанні цих трьох показників для отримання

статусу податкового резидентства показник має дорівнювати сто вісімдесят трьом календарним дням протягом трьох років розрахунку.

Хоча основною категорією, що застосовується в податковому праві для диференціації правового статусу є наявність чи відсутність резиденства, проте для нашого дослідження доцільніше використовувати категорії належності чи не належності до громадянства України [11, с. 122].

Отже, якщо неможливо визначити резидентський статус фізичної особи, використовуючи попередні положення цього підпункту, фізична особа вважається резидентом, якщо вона є громадянином України. Якщо всупереч закону фізична особа - громадянин України має також громадянство іншої країни, то з метою оподаткування цим податком така особа вважається громадянином України, який не має права на залік податків, сплачених за кордоном. Достатньою підставою для визначення особи резидентом є самостійне визначення нею основного місця проживання на території України, або її реєстрація як самозайнятої особи.

Висновки. Таким чином, дослідження наявності «ділової мети (розумної економічної причини)» у податкових спорах, при аналізі господарських операцій між резидентами України, суперечить чинному податковому законодавству і не може бути застосовано як основний аргумент при прийнятті судових рішень, які позбавляють юридичну особу, всупереч ст. 1 Першого протоколу «Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод» [12], права мирно володіти своїм майном, оскільки ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом.

Саме виходячи із принципових вимог щодо оцінки суб'єктного складу відносин щодо операцій з умовою визначення ділової мети не можна розповсюджувати її критерії на операції між резидентами України. Неправомірне застосування цієї концепції може порушити права платників податків, зокрема, їх право на мирне володіння майном, гарантоване міжнародними нормами, такими як стаття 1 Першого протоколу Конвенції про захист прав людини. Це стає особливо актуальним в контексті судових рішень, висновки яких базуються на спробі обґрунтувати характер ділової мети операцій без врахування принципової вимоги типу (нерезидента) учасника такої операції. З огляду на ці обставини, у судовій практиці необхідно враховувати не лише технічні вимоги, а й правові норми, які регулюють відносини між резидентами. Виходячи з цього, можна зробити висновок: зміни до п.п. 14.1.231, п. 14.1. ст. 14 ПК України суттєво змінюють підхід до застосування поняття «ділової мети». На підставі цього критично важливим є врахування податковими органами та судами різниці між операціями з резидентами та нерезидентами при визначенні ділової мети господарської операції. Лише це зможе забезпечити прозорість та справедливість при визначенні податкових наслідків для підприємств, виходячи із критеріїв ділової мети господарської операції, в яких воно є одним із учасників.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: в 6 т. Т. II: Введение в теорию налогового права. Харьков: Легас, 2004. 600 с
2. 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> (дата звернення: 21.10.2025).
3. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві: Закон України від 16.01.2020 № 466-IX: станом на 1 січ. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-20#Text> (дата звернення: 21.10.2025).
4. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо функціонування електронного кабінету та спрощення роботи фізичних осіб - підприємців: Закон України від 14.07.2020 № 786-IX: станом на 1 січ. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/786-20#Text> (дата звернення: 21.10.2025).
5. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV: станом на 8 серп. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 21.10.2025).
6. Податковий кодекс України: Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI: станом на 5 жовт. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 21.10.2025).
7. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо забез-

- печення збору даних та інформації, необхідних для декларування окремих об'єктів оподаткування : пояснювальна записка до проекту Закону України № 4065 від 29.09.2020. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=69863&pf35401=534589> (дата звернення: 21.10.2025).
8. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 13 липня 2022 р., судова справа № 826/7838/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105247894> (дата звернення: 10.10.2025).
 9. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо забезпечення збору даних та інформації, необхідних для декларування окремих об'єктів оподаткування : Закон України від 17.12.2020 № 1117-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1117-20#Text> (дата звернення: 21.10.2025).
 10. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права : в 6 т. Т. III: Учение о налоге. Харьков: Легас, 2005. с.159-168
 11. Гінда О.М. Правові аспекти провадження за зверненням податкових органів в адміністративному судочинстві: проблемні питання теорії та практики: монографія. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2025. 274 с.
 12. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР: станом на 13 берез. 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр#Text> (дата звернення: 21.10.2025).
 13. Кобильнік Д.А. Деякі міркування стосовно дискреційних повноважень органів, що здійснюють фінансову діяльність в Україні. *Теорія і практика правознавства*. 2015. вип. 2(8). С. 1–13. URL: <https://scholar.archive.org/work/dizi56mkn5hsjg55wilqdp6vq/access/wayback/http://tlaw.nlu.edu.ua/article/download/63824/59304> (дата звернення: 01.11.2025).
 14. Пуделька Йорг. Доктрина розсуду в податковому праві Німеччини та України. *Право України*. 2020. вип. 4. С. 93–104. URL: <http://jnas.nbu.gov.ua/article/UJRN-0001135877> (дата звернення: 01.11.2025).

УДК 347.5:004.8

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.10>

ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ДІЇ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕГУЛЮВАННЯ.

Гнідовський М.С.,

здобувач вищої освіти III курсу хіміко-технологічного факультету

Національного технічного університету України

«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ORCID: 0009-0009-9953-0637

e-mail: maxhnidovskiy@ukr.net

Сергієнко М.А.,

здобувачка вищої освіти III курсу хіміко-технологічного факультету

Національного технічного університету України

«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ORCID: 0009-0009-3265-3501

e-mail: sergienkomaruna06@gmail.com

Лук'янчиков Б.Є.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри інформаційного, господарського та адміністративного

права Національного технічного університету України

«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ORCID: 0000-0002-4761-5980

e-mail: boryn1971@gmail.com

Гнідовський М.С., Сергієнко М.А., Лук'янчиков Б.Є. Правова відповідальність за дії штучного інтелекту: виклики та перспективи регулювання.

У статті досліджується проблема визначення правової відповідальності за шкоду, завдану системами штучного інтелекту (ШІ), з огляду на зростання їх автономності та здатності ухвалювати рішення без прямого втручання людини. Проаналізовано сучасні підходи до регулювання таких правовідносин у ЄС, США та Україні, а також тенденцію до формування глобальної моделі, що забезпечує баланс між інноваційністю технологій і захистом прав людини. Значну увагу приділено питанню розподілу відповідальності між розробниками, виробниками, постачальниками даних, власниками, операторами й користувачами, а також дискусіям щодо можливості надання автономним системам окремих елементів правосуб'єктності.

Окреслено особливості застосування ШІ у високоризикових сферах – автономному транспорті, медицині, фінансах, безпеці та державному управлінні, де технічні збої або алгоритмічна упередженість можуть спричинити значні збитки чи порушення прав людини. Проведено порівняльний аналіз моделей відповідальності: суворой (об'єктивної), спільної, пропорційної та страхової, які використовуються у провідних юрисдикціях.

На основі досвіду ЄС розглянуто ключові положення Регламенту про ШІ (AI Act), що запроваджує ризик-орієнтовану систему контролю та встановлює вимоги до прозорості, управління даними, кібербезпеки й нагляду за високоризиковими системами. Показано особливості американської моделі, що спирається на доктрини продуктової відповідальності та недбалості й дозволяє судовим органам оперативно реагувати на технологічні виклики. Зазначено, що в Україні відсутність спеціального правового регулювання ШІ створює суттєву невизначеність, насамперед у питаннях відшкодування шкоди та встановлення причинно-наслідкового зв'язку.

Обґрунтовано необхідність оновлення Цивільного кодексу України, запровадження сертифікації алгоритмів, страхування ризиків, аудиту даних і підвищення прозорості діяльності розробників.

Запропоновано гібридний підхід, який враховує рівень автономності систем і забезпечує належний захист потерпілих, не обмежуючи технологічний розвиток. Результати дослідження можуть створити базу для формування цілісної нормативно-правової моделі, що гарантуватиме безпечне й етичне застосування ШІ в Україні.

Ключові слова: правова відповідальність, цивільне право, деліктне право, правосуб'єктність, автономні системи, штучний інтелект.

Hnidovskyi M.S., Sergienko M.A., Lukianchykov B.Y. Legal liability for artificial intelligence actions: challenges and regulatory prospects.

The article examines the issue of determining legal liability for damage caused by artificial intelligence (AI) systems, given their growing autonomy and ability to make decisions without direct human intervention. It analyses current approaches to regulating such legal relations in the EU, the US and Ukraine, as well as the trend towards the formation of a global model that strikes a balance between technological innovation and the protection of human rights. Considerable attention is paid to the issue of the distribution of liability between developers, manufacturers, data providers, owners, operators and users, as well as to discussions on the possibility of granting autonomous systems certain elements of legal personality.

The article outlines the peculiarities of AI application in high-risk areas – autonomous transport, medicine, finance, security, and public administration – where technical failures or algorithmic bias can cause significant damage or human rights violations. A comparative analysis of liability models is conducted: strict (objective), joint, proportional and insurance, which are used in leading jurisdictions.

Based on the EU's experience, the key provisions of the AI Act are examined, which introduces a risk-based control system and establishes requirements for transparency, data management, cybersecurity, and oversight of high-risk systems. The features of the American model, which is based on the doctrines of product liability and negligence and allows judicial authorities to respond quickly to technological challenges, are highlighted. It is noted that in Ukraine, the absence of specific legal regulation of AI creates significant uncertainty, primarily in matters of compensation for damage and establishing causality.

The necessity of updating the Civil Code of Ukraine, introducing algorithm certification, risk insurance, data auditing, and increasing the transparency of developers' activities has been substantiated. A hybrid approach is proposed that takes into account the level of autonomy of systems and provides adequate protection for victims without restricting technological development. The results of the study can form the basis for the development of a comprehensive regulatory model that will ensure the safe and ethical use of AI in Ukraine.

Key words: legal responsibility, civil law, tort law, legal personality, autonomous systems, artificial intelligence

Постановка проблеми. Стрімкий розвиток технологій штучного інтелекту (далі – ШІ) створює принципово нові виклики для правової системи. Автономні транспортні засоби, медичні діагностичні системи, алгоритми прийняття фінансових рішень та інші застосування ШІ дедалі частіше стають причиною настання юридично значущих наслідків, включаючи заподіяння шкоди життю, здоров'ю та майну людей. При цій традиційній правовій конструкції відповідальність виявляється недостатньою для ефективного регулювання відносин у цій сфері [1; 5; 7, с. 60].

Актуальність дослідження зумовлена відсутністю або недосконалістю правового регулювання штучного інтелекту (в тому числі у сферах освіти, економіки, публічного управління, кібербезпеки, оборони), а також комплексного правового регулювання відповідальності за дії ШІ. Це створює правову невизначеність як для розробників і користувачів технологій, так і для потерпілих від дій автономної системи [4; 9, с. 2-3].

Стан опрацювання проблематики. Серед зарубіжних учених варто відзначити праці Л. Флоріді, Ф. Шнайдера, Т. Зіммермана, які досліджували етичні та правові аспекти автономних систем [6, с. 90; 7, с. 60; 8, с. 3] і проблеми відповідальності алгоритмів. Серед українських науковців питання правового регулювання ШІ досліджувала О. В. Корват [9, с. 4].

Мета статті – проаналізувати існуючі підходи до визначення правової відповідальності за дії ШІ та запропонувати напрями вдосконалення правового регулювання в цій сфері.

Виклад основного матеріалу: Проблема правосуб'єктності штучного інтелекту постала перед суспільством майже одночасно з появою перших автономних алгоритмів і сьогодні стала одним

із ключових викликів цифрової епохи. Сучасні системи машинного навчання здатні приймати складні рішення, взаємодіяти з середовищем, адаптувати власну поведінку й навіть демонструвати результати, які не завжди можна повністю пояснити або передбачити розробниками. Це спричиняє питання: чи можна розглядати такі системи як окремих учасників правовідносин? Традиційне розуміння суб'єктності передбачає наявність волі, інтересів та можливості усвідомлювати значення власних дій. Проте більшість науковців сходяться на думці, що навіть найскладніші моделі ШІ залишаються інструментом, а не самостійним носієм правових можливостей.

У правовій доктрині сформульовано кілька технічних характеристик ШІ – автономність у прийнятті рішень, здатність до навчання, можливість сприйняття інформації із зовнішнього середовища та непередбачуваність поведінки [9, с. 1]. Вони часто подаються як аргументи щодо потенційної можливості правового статусу ШІ, однак з юридичного погляду ці характеристики не дорівнюють волі, наміру чи правосвідомості, а отже – не створюють підстав для наділення технічної системи правосуб'єктністю. Вони лише підтверджують складність технологій і обґрунтовують потребу у спеціальному регулюванні, особливо з огляду на так звану «проблему чорної скриньки», коли функціонування глибоких нейронних мереж є настільки непрозорим, що навіть їхні творці не можуть точно пояснити, чому було прийнято те чи інше автономне рішення. У цьому контексті інструментальний підхід, згідно з яким вся відповідальність лежить на людині – розробнику, власнику або оператору, який є найпоширенішим і відповідає базовим принципам цивільного права, стикається з неспроможністю справедливо притягнути людину до відповідальності за непередбачувані алгоритмічні помилки, оскільки причинно-наслідковий зв'язок між початковим дизайном і фінальною дією ШІ є розірваним. Ця невідповідність викликає гострі дебати щодо необхідності введення концепції обмеженої (спеціальної) правосуб'єктності, яка могла б бути надана найбільш автономним системам виключно для цілей майнових правовідносин і відшкодування шкоди.

На протипагу цьому, гібридний підхід передбачає диференціацію відповідальності залежно від рівня автономності системи. Для простих алгоритмів застосовується класичний правовий режим, тоді як для високоавтономних запроваджуються спеціальні механізми, такі як обов'язкове страхування та суворо відповідальність, а також додаткові вимоги до сертифікації та аудиту. Така модель є гнучкіша, але потребує точного визначення критеріїв автономності, що поки залишається проблемою для більшості країн, оскільки технологічний розвиток випереджає юридичне визначення цих меж [6, с. 95]. Третій підхід – диференційоване регулювання залежно від ризиків – збігається з логікою європейського AI Act і передбачає створення декількох правових режимів для різних типів систем. Це дозволяє уникнути надмірного регулювання для безпечних алгоритмів і водночас встановити високі вимоги до критично важливих сфер – транспорту, медицини, інфраструктури, ефективно розподіляючи регуляторне навантаження відповідно до потенційної шкоди для суспільства та фундаментальних прав людини.

Проблема відповідальності за шкоду, завдану ШІ, є особливо актуальною, оскільки класична модель солідарної відповідальності розробника, що базується на концепції дефектного продукту, виявляється недостатньо ефективною. Алгоритмічна система, яка змінюється через самонавчання, не повністю відповідає традиційному розумінню «продукту» як статичного об'єкта. У ЄС Директива 85/374/ЄЕС формально може застосовуватися до ШІ, але складність доведення дефекту та причинного зв'язку, особливо у випадку, коли помилка виникла не через початковий код, а через упередженість у навчальних даних чи непередбачуваний алгоритмічний вибір, робить її недостатньо ефективною для захисту потерпілого. Реакцією на це стала пропозиція Європейської Комісії щодо нової Директиви про відповідальність за ШІ, яка має на меті полегшити доведення причинно-наслідкового зв'язку шляхом запровадження презумпції причинного зв'язку на користь позивача за умови доведення ним порушення обов'язків оператором або постачальником системи [3].

Інша модель, що пропонує відповідальність оператора або власника системи за аналогією зі ст. 1187 ЦК України [1], яка регулює джерела підвищеної небезпеки, виглядає логічною, оскільки саме оператор має фактичний контроль над рішенням про експлуатацію системи. Такий підхід найбільш застосовний для систем, що фізично взаємодіють з навколишнім середовищем (автономний транспорт, промислові роботи). Проте у випадку надскладних автономних систем контроль може бути переважно формальним, що знову ж таки перекладає необґрунтований ризик на кінцевого користувача чи оператора, який не міг передбачити чи запобігти алгоритмічній помилці.

З огляду на ці складнощі, модель об'єктивної (безвинної) відповідальності стає необхідною для захисту потерпілого навіть у разі, якщо встановити вину розробника чи оператора неможливо. Хоча її впровадження пов'язане з економічними ризиками, оскільки змушує виробників і операторів ШІ створювати фонди або страхові механізми, що значно підвищує витрати, вона забезпечує найвищий рівень гарантії компенсації. Саме тому страхування є ключовим елементом цієї системи, і у країнах ЄС активно обговорюється створення спеціальних страхових полісів для ШІ, подібних до тих, що діють у сфері автомобільного страхування. Такий підхід дозволить ефективно розподілити ризики та компенсувати шкоду незалежно від складності технологій, знімаючи частину відповідальності з кінцевих користувачів.

Європейський AI Act встановлює саме таку ризик-орієнтовану модель, поділяючи системи на чотири категорії: неприйнятний ризик (заборонені системи, що можуть маніпулювати поведінкою), високий ризик (підлягають суворій сертифікації, включаючи транспорт і медицину), обмежений ризик (вимоги прозорості, наприклад, для чат-ботів) та мінімальний ризик [2]. Регламент детально визначає вимоги до високоризикових систем, які стосуються не лише кінцевого продукту, але й навчальних даних (для уникнення упередженості), керування якістю, аудиту, забезпечення прозорості та можливості людського контролю на всіх етапах життєвого циклу системи. Це створює комплексний механізм контролю, який зміщує фокус з пошуку вини на управління ризиками та дотримання етичних принципів.

Поглиблюючи аналіз проблеми, варто детально розглянути складний ланцюжок створення та експлуатації систем ШІ, оскільки відповідальність у ньому може бути розподілена між кількома суб'єктами. Сучасна система ШІ рідко є продуктом однієї компанії. Вона часто складається з компонентів, розроблених різними суб'єктами: постачальник базових моделей (наприклад, фундаментальних моделей на кшталт великих мовних моделей), розробник конкретного застосунку чи сервісу, та оператор або кінцевий користувач. Європейський AI Act, а також пропонувані зміни до Директиви про відповідальність за дефектну продукцію, намагаються чітко розмежувати ролі. Вони вводять поняття «постачальник» – той, хто випускає систему ШІ на ринок, незалежно від того, чи він є розробником коду, чи лише інтегратором компонентів. Постачальник несе первинну відповідальність за відповідність системи нормативним вимогам та якість її дизайну. Водночас, існує відповідальність «імпортера» та «дистриб'ютора», які також мають обов'язки перевірки та контролю. Нарешті, «оператор» – той, хто використовує систему під своїм керівництвом (наприклад, лікарня, що використовує діагностичний ШІ) – несе відповідальність за належну експлуатацію, моніторинг і забезпечення людського нагляду. Цей багаторівневий підхід до відповідальності є ключовим для забезпечення ефективного правового захисту.

Окремим, не менш гострим питанням, пов'язаним із правосуб'єктністю, є право інтелектуальної власності на контент, створений ШІ. Коли система генерує унікальні твори (музику, текст, зображення), постає питання: хто є автором і, відповідно, власником авторських прав? Традиційне законодавство про інтелектуальну власність більшості країн (зокрема, України) вимагає наявності людського творчого внеску та авторської волі. Наразі у світі домінують два підходи. Перший – твір ШІ не захищається авторським правом, оскільки не має людського автора (позиція США). Другий – власником прав є людина, яка ініціювала та контролювала процес генерації (оператор) або розробник (позиція, що набирає популярності в ЄС, де права часто прирівнюються до прав роботодавця на службовий твір) [5]. Деякі юрисдикції, наприклад, Велика Британія, вже давно мають норми, які визначають, що автором комп'ютерно-генерованого твору є особа, яка «зробила необхідні заходи для створення твору». Майбутнє законодавство, ймовірно, вимагатиме від розробників створення чіткої документації щодо використаних навчальних даних (датасетів) та алгоритмічних параметрів, щоб уникнути порушення прав на ті твори, які були використані для навчання генеративних моделей, що також є частиною проблеми прозорості.

Виклики, пов'язані з правовим регулюванням ШІ, мають глобальний характер. Система ШІ, розроблена в одній країні, може експлуатуватися в іншій, спричиняючи шкоду у третій. Це створює проблему колізії права та юрисдикції. Наприклад, чиї норми застосовуватимуться до автономного автомобіля, виготовленого в Німеччині, проданого в Україні та спричинившого ДТП у Польщі? Ефективне вирішення цієї проблеми вимагає міжнародної гармонізації законодавчих підходів. Прийняття Європейським Союзом AI Act задає певний глобальний стандарт, оскільки всі компанії, які бажають працювати на європейському ринку, повинні будуть його дотримуватися («Брюссельський ефект») [8, с. 10]. Для України, в контексті її європейської інтеграції, це означає

необхідність не просто створення власного закону, а його максимального узгодження з регуляторною рамкою ЄС. Це стосується не лише ризик-орієнтованої моделі, але й вимог до якості даних, аудиту алгоритмів та транскордонного обміну інформацією про інциденти, пов'язані з високоризиковими системами ШІ.

Тоді як у США відсутнє єдине федеральне законодавство про ШІ, судова практика активно формує підходи на основі доктрини продуктової відповідальності та недбалості, а багато штатів впровадили норми щодо автономних транспортних засобів, вимагаючи від виробників зберігати лог-файли, забезпечувати можливість ручного втручання та регулярно оновлювати програмне забезпечення. У сфері автономного транспорту ключовим викликом є встановлення, хто саме відповідає за ДТП: виробник автомобіля, розробник програмного забезпечення, компанія-оператор чи власник. Країни, такі як Німеччина та Японія, закріпили презумпцію відповідальності виробника у разі технічної несправності або програмної помилки, але вимагають детального протоколювання поведінки автомобіля, що забезпечує необхідну доказову базу для судових процесів.

Медична сфера залишається однією з найризиковіших. Невизначеність щодо того, хто відповідальний за наслідки використання систем ШІ у діагностиці чи лікуванні, стримує впровадження інновацій. Більшість країн поки залишають відповідальність за медичним працівником, навіть якщо діагноз або рекомендація були надані системою ШІ, керуючись принципом, що лікар має «останнє слово» та повинен здійснити критичну оцінку даних. Проте такий підхід створює правову невизначеність, оскільки у випадку складних діагностичних систем лікар фактично не має можливості перевірити всі висновки алгоритму, що не стимулює розвиток інновацій і може призвести до несправедливого перекидання відповідальності. Тому необхідне чітке розмежування між ШІ як консультативним інструментом і автономною системою прийняття рішень.

Використання ШІ державними органами також потребує чіткого правового регулювання, оскільки автоматизовані рішення у соціальній сфері, кримінальному правосудді чи міграційному контролі можуть призводити до дискримінації, упередженості або помилок, які важко оскаржити через непрозорість алгоритмів. Тому принцип «пояснюваності» має бути закріплений у законодавстві як базовий, гарантуючи право особи на отримання зрозумілого пояснення причини та логіки алгоритмічного рішення, що має для неї правові наслідки [7, с. 65]. Для України першочерговим завданням є прийняття спеціального закону про штучний інтелект, який має містити чіткі визначення, принципи регулювання, механізми відповідальності та вимоги до сертифікації [4]. Важливо також розробити систему незалежного аудиту алгоритмів, вимоги до документації розробки й експлуатації систем та створити спеціалізовані експертні установи для судових справ. Не менш важливим є запровадження обов'язкового страхування для операторів ризикових систем та закріплення принципу прозорості у публічному секторі, що забезпечить справедливий баланс між стимулюванням технологічного розвитку та захистом фундаментальних прав громадян.

Висновки. Проблема правової відповідальності за дії штучного інтелекту є одним із ключових викликів для сучасного права. Існуючі правові конструкції, розроблені для традиційних технологій, виявляються автономно недостатніми для ефективного регулювання відносин, пов'язаних із застосуванням інтелектуальних систем.

Аналіз міжнародного досвіду розробок у сфері правового регулювання штучного інтелекту свідчить про формування різних підходів до вирішення цієї проблеми – від створення спеціального правового статусу для систем ШІ до застосування адаптованих традиційних правових механізмів. З наведеного вбачається, що найбільш ефективним є гібридний підхід, який передбачає диференційоване регулювання залежно від рівня автономності системи штучного інтелекту. Такий підхід, з одного боку, дає змогу забезпечити належний захист прав потерпілих, а з іншого – сприяє розвитку та впровадженню інноваційних технологій, не створюючи надмірних правових обмежень.

Для України актуальним є завдання створення комплексної нормативно-правової бази регулювання ШІ, яка б враховувала кращі світові практики та особливості національної правової системи. Прийняття спеціального законодавства про відповідальність за дії ШІ дозволить зменшити правову невизначеність, сприятиме розвитку інноваційних технологій та забезпечить належний захист прав та інтересів громадян.

Перспективами подальших досліджень є детальний аналіз окремих аспектів відповідальності за дії ШІ в конкретних галузях (медицина, транспорт, фінанси), вивчення питань кримінальної

відповідальності за кримінальні правопорушення, вчинені з використанням ШІ, а також розробка конкретних законодавчих пропозицій для українських законодавців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV.
2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>. (дата звернення 29 жовтня 2025 р.).
3. Регламент (ЄС) 2024/1689 Європейського Парламенту та Ради про штучний інтелект (Закон про ШІ). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/LSU/?uri=oj%3AL_202401689&utm_source.
4. Пропозиція щодо Директиви про адаптацію правил не договірної цивільної відповідальності до штучного інтелекту (Директива про відповідальність ШІ). COM(2022) 496 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022PC0496> (дата звернення 29 жовтня 2025 р.).
5. Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні / Міністерство цифрової трансформації України. 2020 рік. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-rozvitku-shtuchnogo-intelektu-v-ukrayini-s21220> (дата звернення 29 жовтня 2025 р.).
6. Резолюція Європейського Парламенту від 16 лютого 2017 року з рекомендаціями Комісії щодо норм цивільного права з робототехніки (2015/2103(INL)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_EN.html (дата звернення 29 жовтня 2025 р.).
7. Владек Д. Машини без принципалів: правила відповідальності та штучний інтелект. *Washington Law Review*. 2014. Том 89. с. 88-115.
8. URL: <https://digitalcommons.law.uw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4799&context=wlr>.
9. Distinguishing two features of accountability for AI technologies / Z. Porter, A. Zimmermann, P. Morgan, J. McDermid, T. Lawton, I. Habli. – *Nature Machine Intelligence*. 2022. Vol. 4. P. 58–74. DOI: 10.15587/2706-5448.2025.323117.
10. On the Brussels-Washington Consensus about the Legal Definition of Artificial Intelligence / L. Floridi. *Philosophy & Technology*. 2023. p. 31. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13347-023-00624-9>.
11. Корват О.В. Актуальні питання правового регулювання штучного інтелекту. URL: <https://openarchive.nure.ua/server/api/core/bitstreams/e023c3b3-3ad6-44ee-9099-5ba502b15c3c/content> (Дата звернення 29 жовтня 2025 р.).

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.11>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ЯК ЗАПОБІЖНИК ПОРУШЕННЯ АКАДЕМІЧНОЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ ТА ЕЛЕМЕНТ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Головацький Н.Т.,
*старший викладач кафедри
адміністративного, фінансового
та інформаційного права
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0003-3593-6143*

Головацький Н.Т. Адміністративно-правове забезпечення захисту персональних даних в умовах цифровізації як запобіжник порушення академічної доброчесності та елемент антикорупційної діяльності.

Вказується, Україна обрала стратегічний напрям цифровізації публічного адміністрування та сфери освіти, що знайшло своє відображення у положеннях Закону України «Про адміністративну процедуру» та підтверджується науковими дослідженнями. Наслідком цього курсу стало широке впровадження інформаційно-телекомунікаційних систем, що використовуються для прийняття кваліфікаційних та управлінських рішень. Такі системи, зокрема засоби автоматизованого оцінювання та перевірки на плагіат, здійснюють обробку чутливих персональних даних оціночно-кваліфікаційного характеру щодо студентів і викладачів.

Дослідження присвячене комплексному адміністративно-правовому обґрунтуванню необхідності та розробці механізмів алгоритмічної підзвітності у публічному адмініструванні освітньої та наукової діяльності, що використовує інструменти автоматизованого прийняття рішень (АПР). Актуальність роботи зумовлена стратегічним курсом України на цифровізацію та необхідністю гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами, зокрема Регламентом (ЄС) № 2016/679 (GDPR). Обґрунтовано, що впровадження АПР для обробки оціночно-кваліфікаційних персональних даних (оцінки, результати антиплагіату, висновки про кваліфікацію) створює новий тип адміністративно-правового конфлікту, оскільки ці дані мають високий репутаційний та правовий наслідок, що робить їх критично вразливими до зловживань та корупційних ризиків. Визначено, що основна адміністративно-правова прогалина полягає у відсутності у Законі України «Про адміністративну процедуру» обов'язкового та деталізованого механізму превентивного контролю за логікою АПР. З метою усунення виявлених ризиків, обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення Оцінки впливу на захист даних (DPIA) як обов'язкової попередньої адміністративної процедури для всіх освітніх систем, що приймають кваліфікаційні рішення. Доведено, що впровадження DPIA має супроводжуватися інтеграцією в національне адміністративне право двох ключових гарантій GDPR: права на людську інтервенцію та права на змістовне пояснення логіки алгоритму. Запропоновано створення незалежних експертних (аудитних) комісій, які будуть наділені адміністративними повноваженнями щодо нагляду за DPIA, проведенням періодичних аудитів та перегляду рішень АПР.

Ключові слова: Адміністративно-правовий механізм, Автоматизоване прийняття рішень (АПР), Оцінка впливу на захист даних (DPIA), Академічна доброчесність, Алгоритмічна корупція, Захист персональних даних, Право на людську інтервенцію, Цифрові права.

Holovatskyi N.T. Administrative and legal support for the protection of personal data in the context of digitalization as a safeguard against violations of academic integrity and an element of anti-corruption activities.

It is indicated that Ukraine has chosen a strategic direction of digitalization of public administration and the education sector, which is reflected in the provisions of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» and is confirmed by scientific research. The result of this course was the widespread implementation of information and telecommunication systems used to make qualification and management decisions. Such systems, in particular automated assessment and plagiarism checking tools, process sensitive personal data of an assessment and qualification nature regarding students and teachers.

The study is devoted to a comprehensive administrative-legal substantiation of the necessity for, and the development of, mechanisms for algorithmic accountability in the public administration of educational and scientific activities that utilize Automated Decision-Making (ADM) tools. The work's relevance is determined by Ukraine's strategic course toward digitalization and the necessity of harmonizing national legislation with European standards, particularly Regulation (EU) No 2016/679 (GDPR). It is substantiated that the implementation of ADM for processing assessment-qualification personal data (grades, anti-plagiarism results, qualification conclusions) creates a new type of administrative-legal conflict. This is because these data carry high reputational and legal consequences, making them critically vulnerable to abuse and corruption risks.

It is determined that the main administrative-legal gap lies in the absence of a mandatory and detailed mechanism for preventive control over the logic of ADM within the Law of Ukraine «On Administrative Procedure.» This lack of control gives rise to the phenomenon of «algorithmic corruption» and undermines the essence of the right to effective appeal, as the «black box» effect prevents a substantive audit of the algorithm's logic. To eliminate the identified risks, the necessity of legally formalizing the Data Protection Impact Assessment (DPIA) is substantiated as a mandatory preliminary administrative procedure for all educational systems that make qualification decisions. It is proven that the implementation of DPIA must be accompanied by the integration of two key GDPR guarantees into national administrative law: the right to human intervention and the right to a meaningful explanation of the algorithm's logic. The creation of independent expert (audit) commissions is proposed, which would be vested with administrative powers to oversee DPIA, conduct periodic audits, and review ADM decisions.

Key words: Administrative-Legal Mechanism, Automated Decision-Making (ADM), Data Protection Impact Assessment (DPIA), Academic Integrity, Algorithmic Corruption, Personal Data Protection, Right to Human Intervention, Digital Rights.

Постановка проблеми. Стратегічний курс України на цифровізацію публічного адміністрування та освітньої сфери, що підтверджується положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру» [5] та науковими працями [3, 4], призвів до масового впровадження інформаційно-телекомунікаційних систем для прийняття кваліфікаційних та управлінських рішень. Ці системи, включаючи засоби автоматизованого оцінювання та антиплагіату, оперують чутливими оціночно-кваліфікаційними персональними даними студентів та викладачів.

Ключовий конфлікт полягає у тому, що технологічна ефективність цифрових систем вступила у протиріччя з фундаментальними цифровими правами особи [1] та принципами академічної доброчесності. На відміну від інших сфер публічного адміністрування, дані в академічному середовищі (оцінки, результати перевірок на плагіат) мають високий репутаційний та кваліфікаційний характер [6]. Маніпуляція цими даними або їхня непрозора обробка в автоматизованому режимі є прямим посяганням на етичний статус особи та джерелом корупційних зловживань.

Наукова спільнота справедливо вказує на виклики трансформації правової системи в умовах цифрової турбулентності [3], а також на необхідність захисту даних, що використовуються при реалізації дискреційних повноважень [2]. Проте, недосконалість національного адміністративно-правового регулювання щодо використання алгоритмів для Автоматизованого Прийняття Рішень (АПР) в освітній сфері створює критичну правову прогалину.

Основною проблемою є те, що чинне національне законодавство, включаючи Закон України «Про захист персональних даних» [7], є загальним і не містить обов'язкового адміністративно-процедурного механізму для превентивного аудиту прозорості та оцінки ризиків цифрових

систем (аналог Оцінки впливу на захист даних – DPIA [10]). Відсутність такого механізму, який передбачав би обов'язкове залучення незалежних експертних комісій, який уможлилював би виникнення явища «алгоритмічної корупції» та підривав би гарантії права на людську інтервенцію та ефективне оскарження рішення АПР.

Таким чином, назріла необхідність обґрунтування та розробки адміністративно-правових механізмів захисту персональних даних в освітній сфері, які б діяли превентивно та забезпечували адміністративну підзвітність алгоритмів як ефективний антикорупційний запобіжник.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового регулювання цифрової сфери, захисту персональних даних та забезпечення академічної доброчесності є предметом активного наукового дослідження в Україні та світі.

Фундаментальні аспекти права на інформаційну безпеку як складової права людини на безпеку детально аналізує Барабаш О.О. [1], підкреслюючи необхідність запобігання загрозам національній безпеці та забезпечення конфіденційності персональних даних.

Питанням особливостей правового регулювання цифрових прав людини присвячена праця Серебряка С.В. [4], де розглядаються стандарти захисту прав людини у сфері новітніх інформаційних технологій, що є важливим для розуміння правового статусу суб'єктів в умовах цифровізації.

Комплексний філософсько-правовий аналіз трансформації правової системи в умовах турбулентності цифрової доби, а також феномену захисту персональних даних та цифрової ідентичності подано у дослідженні Нікітенко В., Воронкової В., Коломоєць Т. та Верлос Н. [3].

Проблеми захисту персональних даних при реалізації дискреційних повноважень органами державної влади досліджували Ковалів М.В. та Апетик А.М. [2], що є критично важливим для нашого дослідження, оскільки адміністрація університету, приймаючи рішення на основі даних, реалізує значний адміністративний розсуд.

Питання правового забезпечення академічної доброчесності в Україні, що є етичною та правовою основою для контролю якості наукової діяльності, висвітлено у праці Христинченка Н.П., Шишки Р.Б. та Бородіна І.Л. [5].

Аналіз зазначених праць підтверджує ґрунтовну розробленість загальних концепцій цифрових прав, захисту даних та академічної доброчесності. Проте, невирішеною частиною загальної проблеми, що вимагає окремого адміністративно-правового дослідження.

Метою статті є комплексне адміністративно-правове обґрунтування необхідності та розробка механізмів алгоритмічної підзвітності у публічному адмініструванні освітньої та наукової діяльності, що використовує Автоматизоване Прийняття Рішень (АПР), шляхом:

Аналізу правової природи оціночно-кваліфікаційних персональних даних як об'єкта підвищеного ризику зловживань.

Обґрунтування впровадження превентивних адміністративно-процедурних гарантій (на прикладі Оцінки впливу на захист даних – DPIA) як антикорупційного запобіжника порушенню академічної доброчесності.

Формулювання конкретних пропозицій щодо гармонізації національного адміністративного законодавства (зокрема, Закону України «Про адміністративну процедуру») для забезпечення права особи на прозорість, пояснення та людську інтервенцію у цифрових академічних системах.

Виклад основного матеріалу. Персональні дані, згідно із Законом України «Про захист персональних даних» [8], являють собою відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. У контексті академічного середовища, цифровізація кардинально розширила обсяг цих даних, перетворивши їх на ключовий елемент публічного адміністрування освітньої та наукової діяльності [3].

Правова природа академічних даних є унікальною і вимагає посиленого адміністративно-правового захисту, оскільки вони безпосередньо впливають на конституційні права особи [6], її академічну доброчесність [9] та майбутню кваліфікацію. Для цілей нашого дослідження, де фокус зміщений на корупційні ризики та адміністративну підзвітність, ці дані слід класифікувати за їхньою чутливістю та наслідками обробки:

Спеціальні (Чутливі) Категорії Даних : Це дані, прямо визначені як чутливі міжнародним (Регламент GDPR [7]) та національним законодавством. В освітній сфері сюди можуть належати біометричні дані, що використовуються для ідентифікації під час іспитів, або відомості про стан здоров'я, що впливають на академічні відпустки чи графіки навчання. Обробка таких даних вимагає найсуворіших адміністративно-правових гарантій.

Оціночно-Кваліфікаційні Дані 🎓: Ця категорія є найбільш критичною для нашого дослідження. До неї належать оцінки, результати перевірок на плагіат, висновки атестаційних комісій та рішення про присвоєння наукових ступенів. Хоча ці дані не є спеціальними у прямому сенсі [8], вони мають високий репутаційний та адміністративно-правовий наслідок [5]. Маніпуляція чи несанкціонована зміна цих даних через непрозорі цифрові механізми є прямим джерелом алгоритмічної корупції та підриває основи доброчесності.

Дані про Поведінковий Моніторинг та Профайлінг 📊: Інформація, що збирається автоматизованими системами (прокторинг, моніторинг активності) для профілювання особи. Ці дані використовуються для Автоматизованого Прийняття Рішень (АПР), що, як зазначає Серебряк С.В. [4], створює виклики для захисту цифрових прав та реалізації права на пояснення у разі незгоди з рішенням.

Варто відзначити, що використання оціночно-кваліфікаційних даних в АПР створює колізію адміністративної відповідальності. В умовах, коли рішення приймається алгоритмом, а суб'єкт владних повноважень (університетська адміністрація) реалізує лише дискреційні повноваження щодо налаштування системи [2], виникає ризик прихованої обгрунтованості рішення «чорним ящиком». Це робить процедуру оскарження рішення неефективною.

Співвідношення між захистом персональних даних, академічною доброчесністю та антикорупційною діяльністю в умовах цифровізації не є декларативним, а становить причинно-наслідковий адміністративно-правовий зв'язок. У цифровій площині ці категорії утворюють функціональний трикутник, де порушення базового елементу (захисту даних) неминуче призводить до криміналізації етичного стандарту (доброчесності) та утворення нового виду зловживань (корупції).

Захист даних є адміністративно-правовою гарантією та інструментом забезпечення надійності та автентичності інформації, яка використовується суб'єктом владних повноважень (СВП) [2]. Належний захист оціночно-кваліфікаційних даних (оцінки, результати антиплагіату) гарантує, що ці дані є об'єктивними та не були змінені несанкціонованим чином.

Академічна доброчесність є ключовим етико-правовим стандартом, закріпленим у Законі України «Про освіту» [9], оскільки Академічна доброчесність - це сукупність етичних принципів та визначених законом правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової (творчої) діяльності з метою забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових (творчих) досягнень. Цей стандарт вимагає об'єктивного оцінювання, самостійності виконання робіт та дотримання прав інтелектуальної власності. У цифровому середовищі доброчесність прямо залежить від захисту даних. Якщо цифрова система дозволяє несанкціонований доступ, зміну оцінки чи фальсифікацію результатів антиплагіату, це призводить до:

Порушення адміністративного акту (кваліфікаційного рішення), прийнятого на основі сфальшованих даних.

Прямого порушення академічної доброчесності [5].

Антикорупційна діяльність фокусується на запобіганні зловживанню публічною владою та дискреційними повноваженнями [2]. У сфері АПР, корупційний ризик виникає саме на стику непрозорості алгоритму та можливості маніпулювати даними.

Як зазначають Нікітенко, Коломоець та інші [3], цифрова турбулентність та непрозорість створюють виклики для захисту прав.

Якщо алгоритм використовується для прийняття кваліфікаційного рішення, але його логіка не підлягає зовнішньому аудиту, це становить ризик «алгоритмічної корупції», де хабарництво чи зловживання не залишають традиційних слідів.

Таким чином, недосконалість адміністративно-правових механізмів захисту даних (відсутність прозорості та аудиту алгоритмів) є каузальною причиною порушення академічної доброчесності та чинником виникнення корупційних ризиків у сфері освітнього адміністрування.

Основний адміністративно-правовий ризик, який виникає при використанні АПР в освітній сфері, полягає у руйнуванні розуміння щодо традиційного інституту суб'єкта владних повноважень (СВП), що створює зону адміністративної безкарності.

Проблема «Чорного Ящика»: Алгоритми, особливо ті, що використовують машинне навчання, є непрозорими [3]. Якщо система автоматично виявляє плагіат або занижує оцінку (на основі оціночно-кваліфікаційних даних), адміністративний акт прийнято [9]. Проте, СВП (університет) не може змістовно пояснити логіку цього рішення, оскільки не має доступу до внутрішніх механізмів алгоритму.

Криза Відповідальності: Відповідно до праць Ковалів М.В. та Апетик А.М. [2], реалізація дискреційних повноважень СВП повинна бути обґрунтованою. Якщо рішення про відрхування або незадовільну оцінку ґрунтується на помилковому явищі непрозорого алгоритму, до кого застосовувати адміністративну відповідальність? Немоżliвість притягнути до відповідальності ані машину, ані посадову особу (через відсутність її прямого впливу) призводить до явища, яке ми називаємо «Алгоритмічна корупція» — зловживання, що не піддається традиційному контролю.

Таким чином, головна прогалина чинного Закону України «Про адміністративну процедуру» [9] полягає у відсутності механізмів, які б руйнували ефект «чорного ящика».

Європейський Регламент (ЄС) № 2016/679 (GDPR) [7] виступає ключовим міжнародним стандартом, що встановлює правові рамки для Автоматизованого Прийняття Рішень (АПР). Стаття 22 GDPR містить основну адміністративно-правову гарантію, встановлюючи загальну заборону на прийняття рішень, які ґрунтуються виключно на автоматизованій обробці (зокрема, профілюванні) і які мають правові наслідки для суб'єкта або суттєво впливають на нього. Оскільки рішення про відрхування, незадовільну оцінку чи виявлення плагіату мають прямі репутаційні та кар'єрні наслідки, вони підпадають під цю категорію.

Для боротьби з ефектом «чорного ящика» та забезпечення академічної доброчесності GDPR закріплює два ключові адміністративно-процедурні права особи, які мають бути інтегровані в національне законодавство [4]:

Право на людську інтервенцію (втручання): Це право вимагати перегляду автоматизованого рішення людиною-посадовцем, який має право скасувати або змінити рішення алгоритму. Це право виступає прямим запобіжником проти «алгоритмічної недоброчесності», оскільки відновлює адміністративну відповідальність суб'єкта владних повноважень (СВП) [2].

Право на пояснення - це право особи отримати змістовне, зрозуміле та повне пояснення логіки, використаної при прийнятті автоматизованого рішення. Без цього права, ефективна реалізація процедури оскарження, закріпленої у Законі України «Про адміністративну процедуру» [9], стає неможливою. Повторення процедури без пояснення логіки алгоритму, як ми встановили, не вирішує проблему упередженості чи зловживання.

Незважаючи на необхідність гармонізації, українське законодавство лише декларативно закріплює ці права, але не містить ефективної адміністративно-процедурної інфраструктури для їхньої реалізації. Ключовою прогалиною, яка ігнорує превентивну функцію антикорупційної діяльності, є відсутність обов'язкової попередньої адміністративної процедури для всіх освітніх систем АПР.

Визначивши, що алгоритмічна недоброчесність та корупційний ризик виникають через відсутність прозорості та неможливість ефективного оскарження рішень АПР, обґрунтовується необхідність впровадження превентивного адміністративного механізму. Таким механізмом є Оцінка впливу на захист даних (Data Protection Impact Assessment, DPIA).

DPIA, закріплена у Регламенті ЄС GDPR [7], є обов'язковою адміністративною процедурою, яку суб'єкт владних повноважень (СВП), у даному випадку – заклад вищої освіти, зобов'язаний провести до початку обробки персональних даних, якщо така обробка, зокрема з використанням нових технологій, може створити високий ризик для прав і свобод фізичних осіб.

У контексті Закону України «Про адміністративну процедуру» [9], DPIA має стати обов'язковою попередньою адміністративною процедурою для будь-якої цифрової системи, що приймає оціночно-кваліфікаційні рішення (наприклад, системи антиплагіату, прокторингу чи автоматизованого оцінювання).

Вимога про проведення DPIA руйнує ефект «чорного ящика» на етапі його створення. Вона змушує адміністративний орган (університет):

Документувати ризики: Публічно визначити, які саме оціночно-кваліфікаційні дані будуть оброблятися і які потенційні корупційні ризики (наприклад, маніпуляція вхідними даними, упередженість алгоритму) вона несе.

Обґрунтувати прозорість: Довести, що логіка алгоритму є прозорою, а дані, що використовуються, відповідають принципу мінімізації [8].

Створити процедури аудиту: Спланувати заходи для забезпечення права на людську інтервенцію та права на пояснення (що є прямою вимогою GDPR [7]).

Для вдосконалення адміністративного аудиту та права на людську інтервенцію як інструменти антикорупційного контролю є обов'язкове проведення оцінки впливу на захист даних (DPIA) і це є лише початковим етапом. Для повноцінного захисту від алгоритмічної недоброчесності та

корупційних ризиків необхідне впровадження ефективних адміністративно-процедурних механізмів контролю, які діятимуть протягом усього життєвого циклу цифрової системи.

Адміністративний аудит має бути законодавчо закріплений як обов'язкова періодична процедура перевірки відповідності роботи АПР-систем (антиплагіату, оцінювання) адміністративним вимогам, визначеним у DPIA.

Метою такого аудиту є перевірка не лише захисту оціночно-кваліфікаційних даних [8], але й внутрішньої логіки та параметрів алгоритму, які можуть бути змінені з метою алгоритмічної корупції.

Суб'єктом аудиту є незалежні експертні або аудитні комісії, що діють на постійній основі в закладах освіти, але мають зовнішні адміністративно-процедурні гарантії незалежності.

Ключовим моментом, що вимагає негайної гармонізації Закону України «Про адміністративну процедуру» [9] із GDPR (ст. 22) [7], є забезпечення права на людську інтервенцію (втручання). Це право є прямим антикорупційним інструментом, оскільки руйнує ефект «чорного ящика» і відновлює адміністративну відповідальність суб'єкта владних повноважень (СВП) [2].

Висновки. Проведене дослідження адміністративно-правового забезпечення захисту персональних даних у системах автоматизованого прийняття рішень (АПР) доводить, що ця сфера є критичним перетином цифрових прав, академічної етики та антикорупційної діяльності. Встановлено, що оціночно-кваліфікаційні персональні дані мають унікальний правовий статус, оскільки їхня обробка в умовах цифровізації безпосередньо впливає на репутаційні та кар'єрні наслідки для особи, що робить їх об'єктом підвищеного корупційного ризику. Основною адміністративно-правовою прогалиною, що призводить до кризи підзвітності та уможливорює «алгоритмічну недоброчесність», є відсутність у національному законодавстві обов'язкового та деталізованого механізму превентивного аудиту для систем АПР. Цей недолік, зокрема, руйнує сутність права на ефективне оскарження, оскільки в умовах «чорного ящика» СВП не може надати змістовного пояснення логіки рішення. У зв'язку з цим, обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення Оцінки впливу на захист даних (DPIA) як обов'язкової попередньої адміністративної процедури для всіх освітніх систем, що приймають кваліфікаційні рішення. Це вимагає гармонізації Закону України «Про адміністративну процедуру» шляхом інтеграції права на людську інтервенцію та права на змістовне пояснення автоматизованого рішення, а також створення незалежних експертних комісій, які будуть здійснювати постійний адміністративний аудит. Таким чином, захист персональних даних в академічній сфері є функціональною основою для академічної доброчесності, а запровадження DPIA є ефективним адміністративно-правовим інструментом, що перетворює процедурні права суб'єкта на дієвий антикорупційний запобіжник.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Барабаш О.О. Право на інформаційну безпеку як складова права людини на безпеку: концептуальні положення захисту інформаційних прав. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 2. С. 138–142. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-2/138>.
2. Ковалів М.В., Апетик А.М. Особливості захисту персональних даних, що використовуються при реалізації дискреційних повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5. С. 88–92. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-5/88>.
3. Нікітенко В., Воронкова В., Коломосьць Т., Верлос Н. Захист прав і свобод людини як виклик трансформації правової системи в умовах турбулентності цифрової доби. *HUMANITIES STUDIES: Collection of Scientific Papers*. Запоріжжя: Гельветика, 2025. 23(100). С. 68–81. DOI: <https://doi.org/10.32782/hst-2025-23-100-08>.
4. Серебряк С.В. Особливості правового регулювання цифрових прав людини. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2025. № 1(49). С. 261–272. DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2025-49-1-261-272>.
5. Закон України «Про адміністративну процедуру». *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 21. Ст. 147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
6. Христинченко Н.П., Шишка Р.Б., Бородін І.Л. Правове забезпечення академічної доброчесності у науковій діяльності в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 172–176. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-6/172>.

7. Регламент (ЄС) № 2016/679 Європейського Парламенту та Ради від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних (GDPR). *Офіційний вісник Європейського Союзу*. 2016. L 119/1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/b187>.
8. Закон України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 № 2297-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 34. Ст. 481. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>.
9. Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 38–39. Ст. 380. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.

УДК 342.9:336.74:004.8(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.12>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ REGTECH У СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ УКРАЇНИ: ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ ДЛЯ ВИЯВЛЕННЯ ПІДОЗРІЛИХ ОПЕРАЦІЙ

Голота Н.П.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства і гуманітарних дисциплін,
Вінницький навчально-науковий інститут економіки
Західноукраїнського національного університету
ORCID: 0000-0003-4113-7743
e-mail: n.golota@wunu.edu.ua*

Голота Н.П. Правове регулювання RegTech у системі фінансового моніторингу України: перспективи впровадження штучного інтелекту для виявлення підозрілих операцій.

У статті розглянуто можливості та перспективи впровадження регуляторних технологій (RegTech) на базі штучного інтелекту (ШІ) у систему фінансового моніторингу України. Актуальність дослідження зумовлена зростанням масштабів фінансових транзакцій, диверсифікацією способів відмивання коштів та необхідністю модернізації національної системи відповідно до рекомендацій FATF та вимог Директив ЄС щодо протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму.

Проаналізовано поточний стан системи фінансового моніторингу в Україні, що базується переважно на rule-based підході із застосуванням встановлених критеріїв для виявлення підозрілих операцій. Ідентифіковано основні виклики чинної системи, включаючи високий рівень хибнопозитивних спрацювань, обмежені можливості виявлення складних схем відмивання коштів, недостатню швидкість реагування на нові типи загроз та значні операційні витрати.

Досліджено міжнародний досвід впровадження RegTech-рішень у провідних юрисдикціях, зокрема практику Сінгапуру (ініціатива «Looking Good, Doing Good»), Великобританії (регуляторна «пісочниця» Financial Conduct Authority), Нідерландів (система Transaction Monitoring Netherlands) та США (підтримка FinCEN). Проаналізовано результати впровадження ШІ-систем провідними банками, що засвідчують значне підвищення точності виявлення підозрілих операцій та зниження рівня помилкових спрацювань.

Запропоновано комплексну стратегію впровадження RegTech в Україні, що охоплює регуляторні аспекти (розробка концепції цифрової трансформації, створення нормативно-правової бази, запровадження регуляторної «пісочниці»), технологічні виміри (створення централізованої аналітичної платформи, розвиток API та стандартів обміну даними) та організаційні заходи (модернізація IT-інфраструктури, формування команд спеціалістів).

Систематизовано бар'єри та ризики впровадження, включаючи технологічні обмеження, організаційні виклики, регуляторну невизначеність та специфічні ризики використання ШІ. Сформульовано практичні рекомендації щодо мінімізації ризиків через впровадження принципів пояснюваного ШІ, регулярний аудит алгоритмів та забезпечення людського контролю за критичними рішеннями.

Ключові слова: правове регулювання, RegTech, штучний інтелект, фінансовий моніторинг, відмивання коштів, машинне навчання, цифрова трансформація, AML/CFT-комплаєнс.

Holota N.P. Regulatory Technologies in Ukraine's financial monitoring system: prospects for implementing artificial intelligence for suspicious transaction detection.

The article examines the opportunities and prospects for implementing regulatory technologies (RegTech) based on artificial intelligence (AI) in Ukraine's financial monitoring system. The growth

in financial transaction volumes determines the relevance of the study, the diversification of money laundering methods, and the need to modernize the national system in accordance with the FATF recommendations and EU Directive requirements for combating money laundering and terrorist financing.

The current state of Ukraine's financial monitoring system is analyzed, which is predominantly based on a rule-based approach using established criteria for detecting suspicious transactions. The main challenges of the existing system are identified, including high false-positive rates, limited capabilities for detecting complex money laundering schemes, insufficient response speed to new types of threats, and significant operational costs.

The international experience of implementing RegTech solutions in leading jurisdictions is examined, particularly the practices of Singapore (the "Looking Good, Doing Good" initiative), the United Kingdom (Financial Conduct Authority's regulatory "sandbox"), the Netherlands (Transaction Monitoring Netherlands system), and the United States (FinCEN support). The results of AI system implementation by leading banks are analyzed, demonstrating significant improvements in the accuracy of suspicious transaction detection and reduction of false-positive rates.

A comprehensive strategy for RegTech implementation in Ukraine is proposed, encompassing regulatory aspects (development of a digital transformation concept, creation of a legal framework, introduction of a regulatory "sandbox"), technological dimensions (creation of a centralized analytical platform, development of APIs and data exchange standards), and organizational measures (IT infrastructure modernization, formation of specialist teams).

Barriers and risks of implementation are systematized, including technological limitations, organizational challenges, regulatory uncertainty, and specific risks associated with artificial intelligence use. Practical recommendations for risk mitigation are formulated through the implementation of explainable AI principles, regular algorithm audits, and ensuring human oversight of critical decisions.

Key words: legal framework, RegTech, artificial intelligence, financial monitoring, money laundering, machine learning, digital transformation, AML/CFT compliance.

Постановка проблеми. Сучасна система фінансового моніторингу стикається з безпрецедентними викликами, пов'язаними зі збільшенням масштабів фінансових транзакцій, диверсифікацією способів відмивання коштів, фінансування тероризму та цифровізацією фінансових послуг. За даними Державної служби фінансового моніторингу України (Держфінмоніторингу), лише протягом I кварталу 2025 року було отримано близько 450 тисяч повідомлень про фінансові операції, що складає на 18,35 % більше у порівнянні з I кварталом 2026 року [1]. Це створює значне навантаження на аналітичні підрозділи та потребує нових технологічних рішень.

Регуляторні технології (RegTech) є інноваційним підходом до автоматизації процесів дотримання регуляторних вимог, що використовує передові інформаційні технології, включаючи штучний інтелект (ШІ), машинне навчання, великі дані та хмарні обчислення [2]. У сфері фінансового моніторингу RegTech-рішення здатні суттєво підвищити ефективність виявлення підозрілих операцій, знизити операційні витрати та мінімізувати ризики людської помилки [3]. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю модернізації системи фінансового моніторингу України відповідно до європейських стандартів, зокрема щодо виконання рекомендацій FATF (Financial Action Task Force) [4] та адаптації до вимог Директив ЄС щодо протидії відмиванню коштів [5]. Впровадження технологій ШІ може стати визначальним фактором підвищення ефективності державної системи моніторингу фінансових операцій.

Аналіз наукових публікацій. Питання використання штучного інтелекту у діяльності фінансових установ та онлайн-сервісів розглядалися у працях А. Биковець, К. Єфремова, М. Козьменкова, Т. Куліч, Д. Павлюченко, В. Приймук, О. Рудої, О. Стернюк, О. Фокіна та інших науковців. Однак комплексне дослідження можливостей і викликів впровадження ШІ в екосистему онлайн-сервісів українських фінансових установ з урахуванням міжнародного регуляторного досвіду потребує подальшого наукового опрацювання.

Метою статті є аналіз можливостей та перспектив впровадження RegTech-рішень на базі ШІ в систему фінансового моніторингу України, виявлення основних перешкод та формування рекомендацій щодо їх подолання.

Виклад основного матеріалу. Правову основу фінансового моніторингу в Україні становить Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних зло-

чинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [7]. Профільним органом виконавчої влади у сфері реалізації державної політики щодо фінансового моніторингу є Держфінмоніторинг. Чинна система базується переважно на rule-based підході, коли суб'єкти первинного рівня фінансового нагляду (банки, небанківські фінансові установи, платіжні системи) застосовують встановлені критерії для ідентифікації фінансових транзакцій, що підлягають обов'язковому внутрішньому фінансовому моніторингу. Основними критеріями є граничні суми операцій, їх характер та відповідність профілю клієнта [8].

Основними викликами системи фінансового моніторингу України на сьогодні є: високий рівень хибнопозитивних спрацювань, що створює надмірне навантаження на підрозділи фінансового моніторингу; обмежені можливості виявлення складних багаторівневих схем відмивання коштів; недостатню швидкість реагування на нові типи фінансових загроз; значні операційні витрати на утримання великих команд аналітиків; складність адаптації до швидко змінюваного ландшафту фінансових злочинів. Технологічна інфраструктура більшості українських фінансових установ характеризується фрагментарністю та застарілістю систем, що ускладнює впровадження інноваційних рішень. Водночас окремі великі банки вже розпочали пілотні проекти з використання елементів машинного навчання для аналізу транзакцій [9].

Провідні юрисдикції демонструють активне впровадження RegTech-рішень у систему фінансового моніторингу. Так, у Сінгапурі регулятор MAS (Monetary Authority of Singapore) запустив ініціативу «Looking Good, Doing Good», що заохочує фінансові установи до використання ШІ для покращення AML/CFT-комплаєнсу (системи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму), надаючи регуляторні пільги інноваційним банкам [10]. Великобританія через свій Financial Conduct Authority створила регуляторну «пісочницю» для тестування RegTech-рішень у безпечному середовищі [11]. Нідерланди розробили національну систему Transaction Monitoring Netherlands (TMNL), яка об'єднує дані від різних фінансових установ для спільного аналізу підозрілих транзакцій з використанням передових аналітичних технологій [12]. У Сполучених Штатах FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network) активно підтримує використання інноваційних технологій, включаючи ШІ та машинне навчання [13].

Для успішного впровадження RegTech-рішень на базі ШІ в українську систему фінансового моніторингу необхідна реалізація комплексної стратегії, що охоплює регуляторні, технологічні, організаційні та освітні аспекти. На регуляторному рівні Держфінмоніторингу доцільно розробити концепцію цифрової трансформації системи фінансового моніторингу з чіткими цілями та етапами впровадження RegTech. Необхідне створення нормативно-правової бази для використання ШІ у фінмоніторингу, що визначатиме вимоги до прозорості алгоритмів, підзвітності рішень та захисту персональних даних. Запровадження регуляторної «пісочниці» для тестування інноваційних рішень дозволить фінансовим установам експериментувати з новими технологіями у контрольованому середовищі. Важливим кроком є уніфікація українського законодавства з європейськими стандартами, зокрема з положеннями Регламенту ЄС про штучний інтелект (AI Act) [14] та Директивами щодо протидії відмиванню коштів [15]. Держфінмоніторинг може розробити методичні рекомендації щодо використання ШІ, які допоможуть суб'єктам первинного фінмоніторингу впроваджувати технології відповідно до регуляторних вимог.

На технологічному рівні пріоритетом є створення централізованої аналітичної платформи Держфінмоніторингу з можливостями обробки великих даних та машинного навчання. Така платформа дозволить агрегувати інформацію з різних джерел, виявляти міжгалузеві схеми відмивання коштів та надавати аналітичну підтримку суб'єктам первинного моніторингу. Розвиток відкритих API та стандартів обміну даними забезпечить інтероперабельність різних систем та спростить інтеграцію RegTech-рішень. Створення національної бази даних типологій відмивання коштів з можливістю машинного навчання на цих даних допоможе підвищити точність виявлення підозрілих операцій. Важливим є розвиток партнерства з міжнародними організаціями та обмін досвідом з країнами, що успішно впровадили RegTech. Україна може скористатися програмами технічної підтримки міжнародних фінансових інституцій для фінансування пілотних проектів.

На рівні фінансових установ пріоритетним завданням є модернізація інформаційно-технологічної інфраструктури, включаючи впровадження хмарних обчислювальних платформ та систем зберігання і обробки великих даних. Формування внутрішніх команд спеціалістів з data science (науки про дані) та RegTech забезпечить інституційну спроможність для розробки, адаптації та супроводу AI-рішень. Впровадження має здійснюватися поетапно, починаючи з пілотних проек-

тів у чітко визначених сегментах, таких як виявлення структурування операцій або моніторинг транзакцій з віртуальними активами відповідно до Закону України «Про віртуальні активи» [16], з подальшим масштабуванням апробованих рішень на всю діяльність установи. Інтеграція нових систем з існуючими AML-платформами та операційними процесами вимагає ретельного планування для забезпечення безперервності бізнес-операцій.

Однак сьогодні впровадження RegTech та ШІ у фінмоніторинг стикається з низкою серйозних викликів. Технологічні бар'єри включають недостатню якість та фрагментованість даних у багатьох українських фінансових установах, що ускладнює навчання ефективних моделей машинного навчання. Застарілість IT-систем та відсутність необхідної обчислювальної потужності створюють технічні перешкоди. Брак стандартизації форматів даних ускладнює обмін інформацією між інституціями. Організаційні виклики пов'язані з нестачею кваліфікованих спеціалістів в Україні, що володіють одночасно знаннями у фінансовому моніторингу та науки про дані. Висока вартість впровадження RegTech-рішень може бути непосильною для малих та середніх фінансових установ. Опір змінам з боку персоналу та управління, культурні бар'єри на шляху цифрової трансформації створюють додаткові перешкоди.

Регуляторна невизначеність залишається однією з найсерйозніших перешкод [17]. Відсутність чітких правових норм щодо використання ШІ у фінансовому моніторингу у межах чинного законодавства створює юридичні ризики для фінансових установ, що розглядають можливість впровадження інноваційних технологій. Складність забезпечення одночасної відповідності вимогам захисту персональних даних згідно з Законом України «Про захист персональних даних» [18] та необхідності обробки великих обсягів клієнтської інформації для функціонування ШІ-систем потребує виваженого балансу між конфіденційністю та ефективністю моніторингу. Питання розподілу відповідальності за рішення, прийняті або підтримані автоматизованими системами, потребує законодавчого врегулювання, особливо у випадках помилкової ідентифікації операцій або пропуску підозрілих транзакцій.

Для мінімізації цих ризиків необхідно: 1) впровадити принципи пояснюваного ШІ, що забезпечать можливість зрозуміти логіку рішень системи; 2) проводити регулярний аудит алгоритмів на предмет упередженості та дискримінації; 3) створити механізми людського контролю за критичними рішеннями AI-систем; 4) забезпечити кібербезпеку та захист від маніпуляцій з навчальними даними; 5) постійно оновлювати та перенавчати машинні моделі на нових даних.

Успішна інтеграція RegTech-рішень у систему фінансового моніторингу України потребує скоординованих дій всіх зацікавлених сторін. Пріоритетними напрямками є розробка Держфінмоніторингом Стратегії цифрової трансформації на період до 2030 року з чітким регуляторним фреймворком для використання ШІ та запровадження регуляторної «пісочниці» для тестування інноваційних рішень. Законодавчі зміни до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [7] мають чітко визначити правові засади використання ШІ та гармонізувати національні норми з положеннями Регламенту ЄС про ШІ [14]. Фінансовим установам доцільно розпочинати впровадження з обмежених пілотних проєктів у вузьких сегментах, таких як моніторинг операцій з віртуальними активами відповідно до Закону України «Про віртуальні активи» [16], поєднуючи це зі стратегічними інвестиціями у розвиток людського капіталу та модернізацію IT-інфраструктури.

Висновки. Впровадження RegTech-рішень на базі ШІ у систему фінансового моніторингу України є об'єктивною необхідністю, зумовленою зростанням обсягів фінансових транзакцій, еволюцією схем відмивання коштів та вимогами адаптації до європейських стандартів. Успішна інтеграція ШІ-технологій потребує комплексного підходу, що охоплює три ключові виміри: регуляторний (розробка нормативно-правової бази та запровадження регуляторної «пісочниці»), технологічний (створення централізованої аналітичної платформи та стандартів обміну даними), організаційний (модернізація IT-інфраструктури та формування команд спеціалістів). Важливими факторами успіху є законодавче врегулювання використання ШІ у фінансовому моніторингу шляхом внесення змін до чинного законодавства України та гармонізація національних норм з Регламентом ЄС про ШІ.

Водночас, ідентифіковано суттєві бар'єри впровадження, включаючи технологічні обмеження (застарілість IT-систем, недостатня якість даних), організаційні виклики (дефіцит кваліфікованих спеціалістів, висока вартість імплементації) та регуляторну невизначеність. Мінімізація ризиків,

притаманних використанню ШІ, зокрема алгоритмічної упередженості та непрозорості рішень, вимагає впровадження принципів пояснюваного ШІ, регулярного аудиту систем та збереження механізмів людського контролю за критичними рішеннями. Поетапний підхід до впровадження, починаючи з пілотних проектів у вузьких сегментах, таких як моніторинг операцій з віртуальними активами, дозволить фінансовим установам накопичити досвід та мінімізувати ризики перед масштабуванням рішень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Інформація щодо отриманих Держфінмоніторингом повідомлень про фінансові операції протягом 2025 року. *Державна служба фінансового моніторингу в Україні*. URL: https://fiu.gov.ua/pages/dijalnist/funkcional/statistika-ta-infografika/statistika/informatsiya_2025/Info_za_2025_rik.html.
2. Grinberg D. What is RegTech: A Comprehensive Guide in 2026. *TechMagic*. 2025. URL: <https://www.techmagic.co/blog/regtech>.
3. Chand S. A., Singh B., Narayan K., Chand, A. The Impact of Financial Technology (FinTech) on Bank Risk-Taking and Profitability in Small Developing Island States: A Study of Fiji. *Journal of Risk and Financial Management*. 2025. Vol. 18(7). Article 366. DOI: 10.3390/jrfm18070366. <https://doi.org/10.3390/jrfm18070366>.
4. FATF Recommendations. FATF. 2025. URL: <https://www.fatf-gafi.org/en/topics/fatf-recommendations.html> (дата звернення: 13.11.2025).
5. Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2015/849/oj/eng/> (дата звернення: 28.10.2025).
6. Козьменков М. Г. Використання штучного інтелекту в фінансових установах в Україні: можливості та виклики для екосистеми онлайн сервісів. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління*. 2025. № 19. URL: <https://reicst.com.ua/pmt/article/view/2025-19-04-04> (дата звернення: 07.11.2025).
7. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 6 грудня 2019 року № 361-IX. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text> (дата звернення: 08.11.2025).
8. Bakumenko A., Elragal A. Detecting Anomalies in Financial Data Using Machine Learning Algorithms. *Systems*. 2022. Vol. 10(5). Article 130. DOI: 10.3390/systems10050130.
9. Павлюченко Д.М. Вплив штучного інтелекту та машинного навчання на банківські послуги. *Академічні візії*. 2024. Вип. 32/2024. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/1277/1165> (дата звернення: 28.10.2025).
10. Monetary Authority of Singapore. 6 Nov., 2023. URL: <https://www.mas.gov.sg/> (дата звернення: 22.10.2025).
11. Regulatory Sandbox. *FCA*. URL: <https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox> (дата звернення: 07.11.2025).
12. Automate Screening & Monitoring with an AML Compliance Solution. *Vespia*. URL: <https://vespia.io/> (дата звернення: 11.11.2025).
13. Financial Crimes Enforcement Network. URL: <https://www.fincen.gov/> (дата звернення: 08.11.2025).
14. The EU Artificial Intelligence Act. 13 June 2024. URL: <https://artificialintelligenceact.eu/> (дата звернення: 17.10.2025).
15. Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU. *EUR-Lex*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/843/oj/eng> (дата звернення: 17.10.2025).

16. Про віртуальні активи: Закон України від 14 лютого 2024 року № 2074-IX. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20#Text> (дата звернення: 08.11.2025).
17. Banakh S., Holota N. Legal Regulation of Artificial Intelligence Application in Anti-Money Laundering: Analysis of International Experience. *Actual Problems of Law*. 2025. No. 3. P. 82–88. DOI: 10.35774/app2025.03.082.
18. Про захист персональних даних. Закон України від 1 червня 2010 року № 2297-VI. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (дата звернення: 08.11.2025).

УДК 342 : 336.22

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.13>

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ В УКРАЇНІ

Греца С.М.,

*докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0002-9174-7454*

Греца С.М. Проблемні питання адміністрування податку на додану вартість в Україні.

Вказується, податок на додану вартість є одним із ключових джерел наповнення доходної частини державного бюджету України. Водночас адміністрування ПДВ в Україні характеризується значною складністю та наявністю численних проблем, що зумовлені як недосконалістю нормативно-правового регулювання справляння цього податку, так і протиправними діями учасників податкових правовідносин.

Стаття присвячена комплексному дослідженню проблем адміністрування податку на додану вартість (ПДВ) в Україні як одного з ключових елементів доходної частини державного бюджету та найбільш складного за механізмом справляння податку в українській податковій системі.

У дослідженні встановлено, що нестабільність податкового законодавства, часті та несистемні зміни до Податкового кодексу України, фрагментарність норм та значна кількість підзаконних актів створюють ситуацію нормативної розбалансованості, за якої платники не мають можливості забезпечити прогнозованість та належне планування власної діяльності. Окрему увагу приділено проблемі складності конструкцій норм, суперечливості змісту правових приписів та їх випадкового дублювання на рівні підзаконних документів, що суперечить принципам доступності та юридичної визначеності.

Значну увагу приділено проблематиці правозастосування. Показано, що масовість необґрунтованого зупинення реєстрації податкових накладних, недосконалість критеріїв ризиковості операцій та неспроможність податкових органів забезпечити ефективний і своєчасний розгляд документів платників стали ключовими негативними чинниками, які ускладнюють господарську діяльність добросовісних підприємств.

У підсумку зазначено, що для подолання системної кризи необхідним є забезпечення стабільності нормативної бази, гармонізація податкового та бухгалтерського обліку, законодавче закріплення ключових доктрин податкового права, перегляд ризикоорієнтованих механізмів, а також докорінна зміна підходів податкових органів до тлумачення норм та реалізації податкової політики через пріоритет правомірних інтересів платників податків.

Ключові слова: податок на додану вартість; адміністрування ПДВ; податкове законодавство; податковий контроль; правозастосування; податкові накладні; критерії ризиковості; бюджетне відшкодування; податковий кредит; принцип персональної відповідальності; податкова політика; податкові спори.

Hretsa S.M. Problematic issues of value-added tax administration in Ukraine.

It is indicated that the value added tax is one of the key sources of filling the revenue part of the state budget of Ukraine. At the same time, the administration of VAT in Ukraine is characterized by significant complexity and the presence of numerous problems, which are caused by both the imperfection of the regulatory and legal regulation of the collection of this tax and the illegal actions of participants in tax legal relations.

The article presents a comprehensive study of the problems associated with value-added tax (VAT) administration in Ukraine, as one of the key elements of the state budget's revenue and the most complex in terms of tax collection mechanism within the Ukrainian tax system.

The study found that the instability of tax legislation, frequent and unsystematic changes to the Tax Code of Ukraine, the fragmentation of norms, and a significant number of by-laws create a situation of regulatory imbalance, in which payers are unable to ensure predictability and proper planning of their own activities. Special attention is paid to the problem of the complexity of normative structures, the inconsistency of legal regulations' content, and their accidental duplication at the level of by-laws, which contradicts the principles of accessibility and legal certainty.

Considerable attention is paid to the issue of law enforcement. It is shown that the mass of unjustified suspension of registration of tax invoices, imperfection of risk criteria of operation, and inability of tax authorities to ensure effective and timely consideration of documents of payers have become key negative factors that complicate the economic activities of bona fide enterprises.

As a result, it is noted that to overcome the systemic crisis it is necessary to ensure the stability of the regulatory framework, harmonization of tax and accounting, legislative consolidation of key doctrines of tax law, revision of risk-oriented mechanisms, as well as a fundamental change in the approaches of tax authorities to the interpretation of norms and implementation of tax policy through the priority of the legitimate interests of taxpayers.

Key words: value added tax; VAT administration; tax legislation; tax control; law enforcement; tax invoices; risk criteria; budget compensation; tax credit; principle of personal responsibility; tax policy; tax disputes.

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні податок на додану вартість (далі – ПДВ) залишається одним із основних платежів, які формують дохідну частину державного бюджету України. Разом з тим, процес адміністрування ПДВ у нашій державі є надзвичайно складним, має численні недоліки, викликані недосконалістю правового регулювання сплати ПДВ, а також неправомірною поведінкою суб'єктів, що беруть участь у податкових правовідносинах. З одного боку, системною стала проблема необґрунтованого зупинення реєстрації податкових накладних, віднесення платників податків у категорію «ризикових», а з другого боку, – мають місце численні зловживання з боку недобросовісних платників, які за допомогою непрозорих схем вимивають кошти з бюджету. Податок на додану вартість з точки зору складності адміністрування залишається найбільш проблемним з усіх податків, що входять до податкової системи України. У світлі анонсованих змін до законодавства, зумовлених вимогами Міжнародного валютного фонду щодо поширення обов'язку сплати ПДВ на всіх підприємств, чий оборот перевищує 1 млн.грн., це питання набуває неабиякої актуальності.

Стан дослідження. Питанню адміністрування ПДВ були присвячені праці таких вчених, як Волканов В.Д., Греца Я.В., Кучерявенко М.П. Паянок Т.М. та інших.

Метою цієї статті є визначення основних проблемних питань, що виникають в процесі адміністрування ПДВ на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Одним із найбільших недоліків сучасної податкової системи України вважається недосконале регулювання адміністрування податків і зборів. Якщо визначати суть адміністрування податків, на думку Волканова В.Д., під цим поняттям слід розуміти систему заходів, функцій та процедур, пов'язаних з розпорядчо-виконавчою діяльністю органів ДПС із прийняття рішень, збирання податків і здійснення податкової політики в державі шляхом забезпечення вимог діючого законодавства у поєднанні з виховними, роз'яснювальними та контрольними заходами. А під ефективністю адміністрування податків, як на думку вказаного автора, слід розуміти забезпечення органами ДПС безперебійного, своєчасного та повного надходження запланованих податків до бюджету, сумлінне ведення податкового обліку, здійснення безперервного податкового контролю за нарахованими та сплаченими сумами податків та прийняття невідкладних заходів, спрямованих на забезпечення виконання платниками податків своїх обов'язків перед державою, а також жорстка боротьба з порушниками податкового законодавства [1, с. 140].

Відповідно до п.п. 14.1.1¹ ст. 14 Податкового кодексу України адміністрування податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі - єдиний внесок) та інших платежів відповідно до законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи (далі - податків, зборів, платежів) - це сукупність рішень та процедур контролюючих органів і дій їх посадових осіб, що визначають інституційну структуру податкових та митних відносин, організовують ідентифікацію, облік платників податків і платників єдиного внеску та об'єктів оподаткування, забезпечують сервісне обслуговування

платників податків, організацію та контроль за сплатою податків, зборів, платежів відповідно до порядку, встановленого законом [2]

Найбільш складним і проблемним в адмініструванні вважається саме ПДВ. Проблеми адміністрування податку на додану вартість можна визначити в декількох аспектах. З одного боку, це проблеми правового регулювання, які зумовлені неякісним законодавством, з другого боку, – це проблеми правозастосування, коли суб'єкти податкових правовідносин не дотримуються чи порушують визначені законом приписи.

Основні проблеми правового регулювання полягають у наступному. Законодавство, яке регулює адміністрування податку на додану вартість, не відповідає принципу стабільності. Змін і доповнень до Податкового кодексу України надзвичайно багато, що великою мірою пов'язано з відсутністю системного підходу до реформування податкового законодавства, коли замість комплексного та стратегічного законодавчого процесу ми маємо перманентне «латання дірок». Значна мінливість процесу адміністрування ПДВ призводить до похибок у прогнозуванні та плануванні цього податку на наступний рік [3, с. 38]. В умовах постійних змін платникам податків надзвичайно важко орієнтуватись, планувати свою роботу, враховувати зміни у своїй діяльності, уникати у зв'язку з цим помилок та порушень, часто несвідомих. Це зумовлено і не завжди належною якістю підготовлених та прийнятих законопроектів, без урахування думки наукових кіл та експертного середовища. При розробці самого Податкового кодексу, принаймні, проводилось його обговорення, було багато дискусій, круглих столів, наукових та інших публікацій. Однак уже при внесенні змін до податкового законодавства держава воліє покладатися на фахівців центральних органів виконавчої влади, що забезпечують розробку та реалізацію податкової політики. Наукове та фахове середовище, як правило, вже залишається осторонь цих процесів, що не сприяє підвищенню якості підготовлених законопроектів.

Наступна проблема – невідповідність норм, які регулюють відносини по адмініструванню ПДВ, принципам доступності. Якщо розглядати зміст Податкового кодексу України через призму суб'єктів малого бізнесу, диспозиції правових норм дуже часто мають складні конструкції, суперечливий зміст, який допускає неоднозначне тлумачення прав та обов'язків суб'єктів податкових правовідносин. Складність процесу адміністрування податку на додану вартість зумовлена саме тим, що на законодавчому рівні закріплені такі непрості правила, і платники податків вимушені їх дотримуватись. Також складність адміністрування спричиняється значною кількістю підзаконних нормативних актів, які регулюють процес адміністрування ПДВ, адже майже до кожного етапу адміністрування розроблено відповідний наказ чи інструкцію, в яких нерідко наявні колізійні та суперечливі норми. Податкова звітність по ПДВ є доволі складною, податкова декларація містить значну кількість додатків, які часто дублюють ту інформацію, якою податкові органи вже володіють, оскільки адмініструють єдиний реєстр податкових накладних. Так само ускладнює процес адміністрування ПДВ відмінність між податковим обліком, який платники змушені вести з метою обчислення цього податку, та бухгалтерським обліком. На відміну від податку на прибуток підприємств, адміністрування якого суттєво гармонізовано з бухгалтерським обліком, законодавець не робить жодних кроків до поступового і в міру допустимого зближення податкового обліку по ПДВ та бухгалтерського обліку.

Ще один недолік законодавчого регулювання адміністрування ПДВ – доволі обмежена сфера застосування квартального звітного податкового періоду для обчислення податку на додану вартість. Не викликає сумніву, що у багатьох випадках застосування більш тривалого звітного податкового періоду сприяє спрощенню адміністрування податку. Саме з цією метою по податку на прибуток підприємств для більшості платників податків квартальний податковий період був замінений на річний. Однак щодо податку на додану вартість домінуючим є місячний звітний податковий період, а квартальний застосовується у дуже обмежених випадках.

Черговим із недоліків законодавчого регулювання адміністрування ПДВ є значна кількість прогалин, «білих плям» у правовому полі, коли велика кількість проблемних питань залишається без законодавчого вирішення. Наприклад, не закріплено застосування у податковому праві судових правових доктрин (ділової мети, переваги змісту над формою, належної обачності тощо), які широко застосовуються у судовій практиці, однак законодавчо переважно не врегульовані. У такому випадку суб'єкти податкових правовідносин намагаються ці прогалини розв'язати в процесі правозастосування, однак тут точки зору платників податків і податкових органів часто діаметрально різняться, що зумовлено об'єктивною суперечністю їх інтересів.

Аналізуючи судову практику по розгляду податкових спорів, можна прийти до висновку, що більша частина справ пов'язана саме з адмініструванням податку на додану вартість. Переважна більшість документальних перевірок, які проводять органи податкової служби, закінчується донарахуванням ПДВ і застосуванням штрафних санкцій. Із них значна частина – оскаржується в адміністративному або судовому порядку. Навряд чи причина всіх цих спорів – лише помилки суб'єктів податкових правовідносин (як платників, так і податківців), їх недостатній фаховий рівень. Значна провина тут лежить на законодавцеві, який формулює зміст правової норми таким чином, що при її застосуванні допускається неоднозначне тлумачення.

Проблеми правозастосування також можна систематизувати залежно від суб'єктого складу осіб, поведінку яких можна охарактеризувати як протиправну. З одного боку, це зумовлено недобросовісною, несумлінною чи взагалі протиправною поведінкою платників податків, а з другого боку, – неправильною податковою політикою держави, невиконанням державою своїх зобов'язань перед платниками податків чи порушенням прав та інтересів платників податків, що охороняються законом, з боку посадових осіб податкових органів.

Що стосується проблемних питань, пов'язаних із порушеннями, допущеними з боку держави та її уповноважених органів, перш за все, слід наголосити на наступному. Протягом тривалого періоду однією із основних проблем адміністрування податку на додану вартість залишається необґрунтоване зупинення реєстрації податкових накладних. Як слушно зазначають науковці, розроблені спочатку Міністерством фінансів України критерії оцінки ступеня ризиків виявилися настільки недосконалими, що створили системну проблему, коли за наслідками автоматизованого моніторингу почали блокуватися податкові накладні за цілком легальними і правомірними операціями платників податків. При цьому таке зупинення набуло масового характеру, визначений КМУ порядок розгляду й оцінки пояснень та документів платників податків, наданих для підтвердження законності здійснюваних ними господарських операцій, виявився неефективним, а центральний податковий орган – неспроможним забезпечити своєчасний і якісний розгляд величезного масиву пояснень, що подавалися у зв'язку із зупиненням реєстрації податкових накладних. Спочатку розгляд таких документів здійснювався виключно на рівні центрального податкового органу, який виявився фізично неспроможним проводити всю цю роботу. Ця проблема зумовила виникнення численних спорів між податковими органами та платниками податків, але, що найгірше, створювала суттєві перепони в роботі добросовісних платників податків. [4 с. 268-269].

Проблема стає ще гострішою ще й тому, що на даний час платник фактично позбавлений можливості швидко захистити свої порушені права в судовому порядку, тобто стягнути невідшкодовані суми ПДВ за рішенням суду. Справа в тому, що в Україні спори такої категорії розглядаються судами адміністративної юрисдикції, і часто в силу ряду об'єктивних та суб'єктивних чинників, зокрема, надмірної завантаженості суддів, розгляд справи в адміністративному суді (враховуючи апеляційну та касаційну інстанцію) розтягується тривалий період. Судова практика вищих судових інстанцій, звичайно, відігравала роль певних орієнтирів у правозастосуванні в процесі адміністрування податку на додану вартість, однак дуже часто якась чітка і остаточна позиція судових органів формувалась не завжди своєчасно [5, с. 132].

Наступний чинник, який суттєво ускладнює процес адміністрування ПДВ – необґрунтована фіскальна позиція податкових органів, які як на рівні центрального податкового органу, так і на місцевому рівні, використовують недосконалість законодавства, а іноді просто неправильно його тлумачать, видаючи роз'яснення і займаючи позицію, направлену на збільшення податкового тиску, яка при цьому не ґрунтується на нормах законодавства України.

Можемо пригадати, як час від часу в центральному податковому органі зароджувалась певна ідея, як наповнити бюджет, видавався лист-роз'яснення, який її доносив на місця, і місцеві податкові в ході перевірок починали її втілення в життя. То платникам зменшували податковий кредит, шукаючи незначні недоліки в податкових накладних, то шукали в ланцюжку постачальників «проблемних» платників, які не задекларували зобов'язання, і за чужі порушення мав відповідати ні в чому не винний платник. І таких прикладів дуже багато.

Великі проблеми в процесі адміністрування ПДВ виникають у зв'язку з тим, що податкові органи не визнають принцип персональної відповідальності платника за допущені ним порушення і дуже часто за порушення податкового законодавства, допущені одним платником, до юридичної відповідальності притягується зовсім інший суб'єкт. Некоректне визначення в законі поняття бюджетного відшкодування у свій час було причиною формування негативної судової практики для

платників податку, яким відмовляли у праві на відшкодування сум ПДВ у зв'язку з порушенням податкової дисципліни з боку інших платників, які не сплачували ПДВ до бюджету. Основним мотивом при цьому слугував факт відсутності надмірної сплати податку до бюджету. В той же час платник податку не міг здійснювати контроль за дотриманням податкової дисципліни іншим платником. За загальним правилом, ведення податкового обліку покладено на кожного окремого платника податку. Такий платник несе самостійну відповідальність за порушення правил ведення податкового обліку та складання податкової звітності. Зазначена відповідальність стосується саме платника податку і не може автоматично поширюватися на його контрагентів. Виходячи з наведеного, можливі порушення, допущені одним платником податків у відображенні (чи не відображенні) в податковій звітності певної господарської операції, не можуть впливати на права та обов'язки інших платників. Аналогічну позицію займає Європейський суд з прав людини у рішенні від 22.01.2009 р. по справі „Булвес” АД проти Болгарії (скарга № 3991/03), де вказує: „оскільки компанія-заявник у повному обсязі і своєчасно виконала свої зобов'язання по дотриманню встановлених державою норм по відношенню ПДВ, не мала способів для забезпечення виконання податкових зобов'язань постачальником і не знала про невиконання останнім своїх зобов'язань, вона могла правомірно очікувати отримання вигоди від застосування одного із основних правил системи оподаткування ПДВ, а саме від визнання права на вирахування вхідного ПДВ, який був сплачений постачальнику” [6, с. 154].

Податкові органи намагаються поставити право покупця на податковий кредит в залежність від виконання податкових зобов'язань продавцем чи навіть попереднім постачальником у ланцюжку поставок товарів. Це при тому, що чинний Податковий кодекс України таких обмежень не містить.

Можна апелювати, що таким чином держава робить спроби обмежити зловживання, які мають місце при адмініструванні ПДВ. Однак, на нашу думку, це має робитися виключно в порядку та у спосіб, встановлений Конституцією і Законами України. Та й самі заходи, спроби запровадити які робить уряд, навряд чи є дієвими для реального захисту інтересів держави, однак при цьому значно ускладнюють роботу всім суб'єктам господарювання, яким і так непросто в умовах кризи.

Висновок. Проблеми адміністрування податку на додану вартість можна визначити в декількох аспектах. З одного боку, це проблеми правового регулювання, які зумовлені неякісним законодавством, з другого боку, це проблеми правозастосування, коли суб'єкти податкових правовідносин не дотримуються чи порушують визначені законом приписи. Основні проблеми правового регулювання полягають у тому, що законодавство, яке регулює адміністрування податку на додану вартість, не відповідає принципу стабільності, доступності, містить значну кількість прогалин, «білих плям» у правовому полі, коли велика кількість проблемних питань залишається без законодавчого вирішення. Проблеми правозастосування також можна систематизувати залежно від суб'єктного складу осіб, поведінку яких можна охарактеризувати як протиправну. З одного боку, це зумовлено недобросовісною, несумлінною чи взагалі протиправною поведінкою платників податків, а з другого боку, – неправильною податковою політикою держави, невиконанням державою своїх зобов'язань перед платниками податків чи порушенням прав та інтересів платників податків, що охороняються законом, з боку посадових осіб податкових органів. Великі проблеми в процесі адміністрування ПДВ виникають у зв'язку з тим, що податкові органи не визнають принцип персональної відповідальності платника за допущені ним порушення, і дуже часто за порушення податкового законодавства, допущені одним платником, до юридичної відповідальності притягується зовсім інший суб'єкт.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Волканов В.Д. Механізм справляння податку на додану вартість в Україні. Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.04.01 – фінанси, грошовий обіг і кредит. Одеський державний економічний університет. Одеса, 2006. 201 с.
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
3. Паянок Т.М. Ефективність податку на додану вартість та напрями його реформування в Україні. Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук

за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит. Національний університет Державної податкової служби України. Ірпінь, 2009. 221 с.

4. Греца Я.В. Зміст, правові засоби та межі податкового планування: зарубіжний досвід та українська практика : монографія. Ужгород: ТОВ «РІК-У», 2020. 420 с.
5. Греца С.М., Бисага Ю.М. Ярема В.І. Сідак М.В. Греца Я.В. Правове регулювання адміністрування ПДВ в Україні: монографія. Ужгород: видавничий дім «Гельветика», 2016. 200 с.
6. Рішення Європейського суду з прав людини: рішення по справі „Булвес” АД проти Болгарії (скарга № 3991/03) від 22.01.2009 р. URL: http://www.echr.europa.org/news/msg.asp?id_msg=1449.

УДК 342 : 336.22

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.14>

ПОДАТКОВІ ПІЛЬГИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАСТОСУВАННЯ РЕГУЛЮВАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ПОДАТКІВ

Греца Я.В.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри господарського права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
ORCID: 0000-0002-7643-3502*

Греца Я.В. Податкові пільги як інструмент застосування регулювальної функції податків.

У статті досліджується правова природа податкових пільг та їх роль у реалізації регулювальної функції податків у сучасній податковій системі України. Автор акцентує увагу на тому, що податкові пільги є факультативним, але водночас одним із найефективніших інструментів державного впливу на економічну поведінку платників податків. У науковій літературі відсутня єдність щодо змістового наповнення цього поняття, зокрема його співвідношення з такими категоріями, як «податкові преференції», «податкові стимули» та «спеціальні податкові режими». У роботі здійснено аналіз існуючих доктринальних підходів із критичним осмисленням їх аргументації.

Автор відмежовує податкові пільги від інших інструментів податкового регулювання, ґрунтуючись на положеннях Податкового кодексу України та наукових здобутках вітчизняних дослідників. Податкова пільга трактується як специфічний елемент податку, який прямо впливає на обсяг податкового обов'язку, на відміну від процедурних спрощень або режимів адміністрування, які не змінюють бази чи суми нарахування податку. Особливу увагу приділено правовому режиму податкових пільг, умовам та підставам їх застосування, а також принципам, яким має відповідати їх встановлення — прозорості, обґрунтованості та збалансованості.

У статті наголошено, що податкові пільги є проявом стимулюючої функції податків, яка зростає в умовах необхідності активізації інвестиційної діяльності, підтримки малого та середнього бізнесу, розвитку інноваційних технологій і соціально важливих сфер. Дослідження спирається на комплекс аналізу наукових джерел, нормативного регулювання та порівняння позицій провідних вчених. Проаналізовано підходи щодо класифікації податкових пільг за їх цільовою спрямованістю: інвестиційні, соціальні та змішані. Обґрунтовано, що цілі податкових пільг не можуть зводитися до простого зменшення податкового навантаження; натомість вони повинні відповідати стратегічним пріоритетам держави та сприяти реалізації принципу соціальної справедливості.

У роботі підкреслено значення світового досвіду, який доводить доцільність концентрації уваги на пільгах інвестиційного характеру, здатних забезпечити майбутній приріст податкових надходжень. Автор висловлює позицію щодо необхідності мінімізації економічно необґрунтованих та вузько галузевих пільг, які не мають суспільної цінності та нерідко стають підґрунтям корупційних ризиків.

Ключові слова: Податок, податкова система, функції податків, регулювальна функція, податкова пільга, податкова преференція.

Hretsa Y.V. Tax benefits as a tool for implementing the regulatory function of taxes.

The article examines the legal nature of tax benefits and the role they play in implementing the regulatory function of taxes within the modern tax system of Ukraine. Tax benefits, though optional elements of taxation, represent one of the most effective instruments through which the state influences the economic behavior of taxpayers. No consensus exists in the scholarly literature regarding the scope and content of this concept, particularly its relationship to such categories as “tax preferences,” “tax incentives,” and “special tax regimes.” The paper critically assesses existing doctrinal approaches and their underlying arguments.

The author distinguishes tax benefits from other instruments of tax regulation, drawing on the provisions of the Tax Code of Ukraine and the works of domestic scholars. A tax benefit is interpreted as a specific element of taxation that directly affects the amount of a taxpayer's liability, unlike procedural simplifications or administrative regimes that do not alter the tax base or the assessed tax amount. Special attention is devoted to the legal regime of tax benefits, the conditions and legal grounds for their application, and the principles that must govern their introduction—transparency, justification, and balance.

The article emphasizes that tax benefits constitute a manifestation of the stimulating function of taxation, which becomes particularly relevant in circumstances requiring increased investment activity, support for small and medium-sized enterprises, and the development of innovative technologies and socially important sectors. The study relies on an integrated analysis of scholarly literature, regulatory provisions, and comparative scientific perspectives. It examines approaches to classifying tax benefits by their policy objectives—investment, social, and mixed. The paper argues that the goals of tax benefits cannot be reduced merely to lowering the tax burden; rather, they must align with the state's strategic economic priorities and contribute to the realization of the principle of social justice.

The article also highlights international experience, which demonstrates the effectiveness of prioritizing investment-oriented tax benefits capable of generating future growth in tax revenues. The author argues for minimizing economically unjustified or narrowly sectoral tax benefits that lack social value and often create corruption risks.

Key words: tax, tax system, tax functions, regulatory function, tax benefit, tax preference.

Постановка проблеми. Ефективність податкової системи значною мірою визначається не лише рівнем податкового навантаження, а й якістю інструментів, за допомогою яких держава впливає на економічні процеси. Серед таких інструментів особливе місце займають податкові пільги, що традиційно розглядаються як один із ключових механізмів реалізації регулювальної функції податків. У сучасних умовах трансформації економіки України, посилення міжнародної податкової конкуренції та необхідності стимулювання інвестиційної активності питання правової природи, цільової спрямованості та ефективності податкових пільг набуває особливої актуальності.

Незважаючи на значну кількість наукових праць, дискусійними залишаються підходи до визначення поняття податкової пільги, її відмежування від суміжних категорій та оцінки впливу на податкову систему й економічний розвиток. Це зумовлює потребу у переосмисленні ролі податкових пільг у структурі механізму оподаткування та уточненні їх значення як інструменту державної податкової політики.

У цьому контексті метою статті є з'ясування змісту податкових пільг, визначення їх місця у системі податкового регулювання як одного з інструментів реалізації регулювальної функції податків.

Стан дослідження. Питання, пов'язані з проблемою застосування податкових пільг висвітлювалися у працях Антохової О.Ю., Іванова Ю.Б., Гусейнової Е.Ф. Кривова В.А., Кучерявенка М.П., Макарука О.В., Федішина Н. І., Цимбалюка І.О. та інших.

Метою даної статті є визначення ролі податкових пільг у застосуванні регулювальної функції податків.

Виклад основного матеріалу. У наукових колах ведеться активна дискусія щодо поняття податкової пільги та його співвідношення з суміжними категоріями. Деякі автори розглядають поняття «податкова пільга» у широкому розумінні, стверджуючи, що збільшення тривалості податкового періоду при тій самій загальній сумі податкових зобов'язань дає змогу платникові розподілити в часі податкові платежі й знизити адміністративні витрати, пов'язані з декларуванням. Уведення касового методу нарахування податкових зобов'язань замість методу «першої події» також може розглядатися як пільга, оскільки в цьому випадку погашення податкових зобов'язань здійснюється з тих самих джерел, з яких отримано оподатковуваний дохід, що дає змогу уникнути відволікання власних оборотних коштів платника у випадку відвантаження продукції з її подальшою оплатою [1, с. 358].

Однак, спираючись на визначення, яке наведене в ПК України, В. Кривов наголошує, що податкова пільга може надаватися лише щодо сплати податку і збору, тому не можна вважати податковою пільгою звільнення чи спрощення процедури надання податкових декларацій, податкового обліку чи інших документів до Державної податкової служби. На думку вказаного автора, таке спрощення можна вважати правовою пільгою, але не податковою [2, с. 224]. Ми вважаємо, що термін «правова пільга» є не зовсім вдалим у податковому праві. Більш слушною є позиція О.Антохової, яка зазна-

час, що сукупність методів і інструментів податкового регулювання може бути розділена на три блоки: податкові пільги, податкові преференції та спеціальні податкові режими. При цьому такі інструменти, як надання податкових відстрочень, амортизаційна премія, відміна авансових платежів розглядаються автором саме як податкові преференції [3, с.910-911]. Ми вважаємо, що податкові пільги є окремим елементом податку, який має відмінну правову природу від інших податкових преференцій, тому ці поняття не слід ототожнювати. Поряд із цим, при здійсненні податкового планування використовуються різною мірою як податкові пільги, так і податкові преференції.

Як зазначає М.Кучерявенко, підставами для надання податкових пільг є особливості, які характеризують певну групу платників податків, вид їх діяльності та об'єкт оподаткування. При цьому платники податків мають право використати податкову пільгу з моменту виникнення відповідних підстав для її застосування й у період усього строку її дії самостійно, без попереднього повідомлення податкових органів [4, с. 200]. При цьому слід враховувати, що податкові пільги та порядок їх застосування є факультативним елементом податкового механізму, тобто можуть встановлюватися на розсуд законодавця [5, с. 40].

Деякі науковці стверджують, що податкові пільги призводять до ускладнення податкового законодавства та провокують платників до ухилення від сплати податків. Вважається, що за своєю суттю, пільги передбачають нерівні умови оподаткування для різних платників. При цьому порушується принцип рівності усіх платників перед законом та недопущення проявів податкової дискримінації [6, с. 172]. Однак така позиція не враховує, що однією з найважливіших функцій податків є регулятивна функція, яка, зокрема, полягає у використанні податків з метою зацікавити платника у веденні певної діяльності, яка для держави та суспільства є значущою або пріоритетною [5, с. 37]. Крім того, не зовсім коректним є припущення про те, що пільги провокують платників до ухилення від сплати податків, адже, по-перше, при встановленні податкових пільг законодавець повинен презюмувати добросовісність платників податків, а по-друге, використання передбачених законом пільг не може розглядатися як протиправна поведінка. В Україні на законодавчому рівні закріплено, що з метою вирішення найважливіших економічних і соціальних завдань держави закони, якими регулюється оподаткування суб'єктів господарювання, повинні передбачати, зокрема, оптимальне поєднання фіскальної та стимулюючої функцій оподаткування. О. Макарук наголошує, що розумне застосування податкових пільг повинне призвести до розвитку економіки країни в цілому. Зокрема, це збільшення робочих місць, покращення якості продукції, модернізація виробництва відповідно до науково-технічного прогресу та використання інноваційних технологій [7, с. 155]. У цілому погоджуючись з такою концепцією, зауважимо, що застосування податкових пільг не може саме по собі призводити до розвитку економіки країни, однак може розглядатися як один із факторів, що сприяє цьому. Можна погодитися з думкою Н. Федішин про те, що запровадження пільгових податкових режимів є об'єктивною необхідністю, а їх раціональне використання перетворює податкові пільги на ефективний інструмент стимулювання соціально-економічних процесів. Податкові пільги є також важливим інструментом податкового планування на мікрорівні [8, с. 121].

На думку деяких учених, характеристика податкових пільг повинна бути заснована на рівності в галузі оподаткування, і при наданні пільг критерієм повинно бути матеріальне становище суб'єкта оподаткування, при цьому навряд чи є правомірними підстави для надання пільг, якщо вони не пов'язані з майновим становищем [4, с. 200-201]. Інші науковці вважають, що стосовно деяких податків, зокрема ПДВ, навряд чи визначальним критерієм для встановлення податкових пільг є майновий стан платника. Скоріше можна говорити про соціальну значущість тої чи іншої діяльності, господарських операцій чи реалізованих товарів (послуг) [9, с. 95].

На нашу думку, хоч податкові пільги не відносяться до обов'язкових елементів податкового механізму, їх застосування є одним із найбільш дієвих проявів стимулюючої функції податків, роль і значення якої з часом дедалі збільшується. Е. Гусейнова визначає податкову пільгу як передбачене та регламентоване нормами законодавства право платника податку на звільнення від нарахування та сплати податку або часткової сплати податку за наявності певних підстав з метою зменшення податкового навантаження платника податку [10, с. 531]. Вважаємо, що зниження податкового навантаження на платників не може розглядатися як самодостатня мета надання податкових пільг. Це скоріше може трактуватися як один із засобів досягнення запланованої мети. При цьому встановлення податкових пільг може мати різні цілі, у тому числі й соціальні, що забезпечує реалізацію принципу соціальної справедливості податкової системи. Однак така ціль може бути далеко не єдиною, піль-

ги можуть встановлюватися для стимулювання тих галузей і видів діяльності, які мають важливе значення для держави, зокрема це підтримка малого та середнього бізнесу, сільськогосподарського виробництва, експорту, інвестиційної діяльності тощо. Це кореспондується з нормою пункту 30.2 статті 30 ПК України, якою визначено, що підставами для надання податкових пільг є особливості, що характеризують певну групу платників податків, вид їх діяльності, об'єкт оподаткування або характер та суспільне значення здійснюваних ними витрат. З огляду на це О. Антохова класифікує податкові пільги залежно від цільової спрямованості на три групи: інвестиційного призначення, соціальні призначення та загального або змішаного призначення [3, с. 912].

Важливо враховувати, що в будь-якому випадку необхідно уникати незбалансованого надання податкових пільг, які можуть призводити до суттєвих фінансових втрат. Усі країни, які пройшли шлях реформування податкової системи, керувалися принципом, за яким у державі існують або високі ставки податків і велика кількість пільг щодо їх сплати, або невисокі ставки і незначна кількість податкових пільг. Як показав світовий досвід, зокрема, досвід податкової реформи в країнах ЄС, ефективним є шлях рівномірного розподілу податкового навантаження, при якому пріоритет залишається тільки за інвестиційними податковими пільгами, що реально збільшують у перспективі прибуток підприємств, а відповідно і податкові доходи держави. Крім того, виправданими є податкові пільги, які спрямовані за захист соціально незахищених верств населення [11, с. 40]. Доцільно імплементувати зарубіжний досвід щодо зменшення податкових зобов'язань підприємства на частину інвестиційно-інноваційних витрат, понесених у відповідному податковому періоді. Звільнення від оподаткування має застосовуватися з метою стимулювання інвестиційних процесів, підтримки інноваційної діяльності, розвитку економіки. Разом з тим, необхідно уникати податкових пільг, які є економічно не виправданими, не мають суспільного значення, надаються в інтересах окремих галузей. Досить часто надання такого роду пільг є результатом лобіювання певних груп інтересів, що спричиняє нерівномірне податкове навантаження на суб'єктів господарювання [12]. Тому, як зазначає О. Шутова, відсутність прозорості може призводити не до стимулюючого розвитку економічних процесів, а до зворотного ефекту – корупційних проявів та конфліктів між платниками податків [13, с. 5].

Висновок. Аналіз доктринальних підходів і положень податкового законодавства дає підстави стверджувати, що податкові пільги становлять самостійний інструмент реалізації регульовальної функції податків і не можуть бути зведені ані до податкових преференцій, ані до процедурних спрощень. Вони мають чітко окреслену правову природу, оскільки безпосередньо впливають на обсяг податкового обов'язку, а отже — на поведінку платника.

Податкові пільги виступають факультативним елементом податкового механізму, однак їх значення у структурі податкової політики зростає пропорційно посиленню стимулюючої ролі податків. Вони спрямовані не лише на зменшення податкового навантаження як такого, а передусім — на досягнення публічно значущих цілей, серед яких: розвиток пріоритетних галузей економіки, стимулювання інвестицій, підтримка соціально вразливих груп, інноваційна діяльність.

При цьому встановлення податкових пільг повинно ґрунтуватися на принципах прозорості, обґрунтованості та збалансованості, оскільки надмірна або економічно не виправдана пільговість призводить до деформації податкової системи, нерівномірного розподілу податкового навантаження та втрат бюджетних надходжень. Світова практика доводить, що ефективними є лише ті пільги, які кореспондуються з довгостроковою економічною політикою держави та мають потенціал генерувати майбутній приріст податкових надходжень.

Таким чином, податкові пільги повинні розглядатися як цільовий інструмент податкового регулювання, ефективність якого залежить від чіткого визначення підстав їх надання, коректної адресації, належної оцінки їх соціально-економічного впливу та відповідності принципам податкової системи. Саме в такому балансі забезпечується оптимальне поєднання фіскальної та стимулюючої функцій оподаткування, задеклароване законодавцем.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Іванов Ю.Б., Вінникова О.С. Податкові пільги: проблеми обліку та оцінювання. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення та перспективи розвитку*. Вісник національного університету «Львівська політехніка». 2009. № 647. С. 356–363. URL: https://vlp.com.ua/files/62_4.pdf.

2. Кривов В.А. Визначення поняття «податкова пільга» в Україні та особливості її застосування в зарубіжних країнах. *Порівняльно-аналітичне право*. № 5. 2017. С. 224–226. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/525129.pdf>.
3. Антохова О.Ю. Механізм реалізації податкової політики в сучасній Україні. *Молодий вчений*. № 2 (17). 2015. С. 910–913. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2015/2/513.pdf>.
4. Кучерявенко М.П. Податкове право України: Академічний курс: Підручник. К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 701 с.
5. Податкове право: навч. посіб. / Я.В. Греца, В.І. Ярема, Ю.М. Бисага, М.В. Сідак. К.: Знання, 2012. 389 с.
6. Цимбалюк І.О. Податкова система України в умовах загострення міжнародної податкової конкуренції. *Перспективи розвитку економіки України: теорія, методологія і практика*: матер. XVIII Міжнар. наук.- практ. конф. 29-30 травня 2013 р. / відп. ред. Л. Ліпич. Луцьк: СЛУ ім. Лесі Українки, 2013. С. 172–174.
7. Макарук О.В. Проблеми застосування податкових пільг в Україні та перспективи їх вирішення. *Розвиток соціально-економічних систем у трансформаційних умовах*: матер. V Міжнар. наук.-практ. конф. студентів і молодих вчених. м. Бердянськ, 27-28 січня 2016 р. С. 155–156.
8. Федішин Н. І. Інструменти податкового планування суб'єктів господарювання. *Бізнес Інформ*. 2011. № 10. С. 119–123.
9. Правове регулювання адміністрування податку на додану вартість в Україні: монографія / С.М. Греца, Ю.М. Бисага, В.І. Ярема та ін. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2016. 200 с.
10. Гусейнова Е.Ф. Пільги як інструмент податкового регулювання. *Економіка і суспільство*. 2018. № 17. С. 529–532.
11. Греца Я.В., Бисага Ю.М. Правовий механізм реалізації та захисту прав і законних інтересів суб'єктів податкових правовідносин. Ужгород: Ліра, 2007. 208 с.
12. Сибірянська Ю.В. Волончай А.С. Теоретичні та практичні аспекти застосування податкових пільг в Україні. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/econom_2014_1_11.pdf.
13. Шутова О. С. Правова природа територіальних податкових звільнень: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2014. 19 с.

УДК 342.924:355.(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.15>

ЗОВНІШНЯ МІГРАЦІЯ ЯК ЕКОНОМІЧНИЙ ТА ДЕМОГРАФІЧНИЙ РЕСУРС МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Гришук А.Б.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін,
Львівський державний університет внутрішніх справ
ORCID: 0000-0001-6289-6656*

Гришук А.Б. Зовнішня міграція як економічний та демографічний ресурс міграційної політики держави.

Актуальність теми статті обумовлена збільшенням значущості міграційної політики в системі державного управління, що пов'язано з необхідністю післявоєнного відновлення економічної інфраструктури. Міграційні процеси обумовлені комплексом політичних, економічних, демографічних, військових і природних факторів, що впливають на державу виходу мігрантів і на державу-реципієнта. У цьому зв'язку процес суверенізації міграційної політики потребує диверсифікації ризиків, підвищення ефективності протидії нелегальній міграції, зниження залежності окремих напрямів економічної діяльності від мігрантів через пошук альтернативних джерел поставок трудових ресурсів, у тому числі з держав з візовим порядком в'їзду. Об'єктом дослідження є державна міграційна політика. Предметом дослідження є державне управління міграційної політики України. Мета дослідження полягає у визначенні стратегічних пріоритетів ефективного державного управління зовнішньою міграцією. Методологічну основу дослідження становить система загальних, приватних і спеціальних наукових методик, логічних прийомів і засобів. Застосування діалектичного, порівняльно-правового та системно-структурного методів дозволяє розглянути предмет дослідження усестороннє. Міграційна політика виступає складовою частиною зовнішньої та внутрішньої політики країни, представляє систему соціально-економічних, ідеологічних і політико-правових заходів щодо регулювання міграції з метою стимулювання міграційних процесів, спрямованих на раціональний розподіл трудових ресурсів і оздоровлення демографічної ситуації; розвиток міжнародного співробітництва у сфері забезпечення правомірної міграції. Якісний стан законодавства у сфері міграції визначає ступінь і точність імплементації в правову систему і практичне застосування міжнародно-правових документів про права людини, а також безпосередньо щодо міграції. Приведення законодавства у сфері міграції до стандартів Європейського Союзу передбачає збалансованість законодавства, розробку та прийняття нормативно-правових актів, які реально відображають сучасний стан міграційних процесів і враховують видову різноманітність мігрантів.

Ключові слова: держава-донор, держава-реципієнт, соціально-економічний розвиток, трудові ресурси, новітні технології.

Hryshchuk A.B. External migration as an economic and demographic resource of the state's migration policy.

The relevance of the topic of the article is due to the increasing significance of migration policy in the system of public administration, which is associated with the need for post-war restoration of economic infrastructure. Migration processes are determined by a complex of political, economic, demographic, military and natural factors that affect the country of origin of migrants and the recipient country. In this regard, the process of sovereignization of migration policy requires diversification of risks, increasing the effectiveness of countering illegal migration, reducing the dependence of individual areas of economic activity on migrants through the search for alternative sources of labor supply, including from countries with a visa regime. The object of the study is state migration policy. The subject of the study is the state administration of migration policy of Ukraine. The purpose of the study is to determine

the strategic priorities of effective state management of external migration. The methodological basis of the study is a system of general, private and special scientific methods, logical techniques and means. The use of dialectical, comparative legal and systemic-structural methods allows us to consider the subject of the study comprehensively. Migration policy is an integral part of the country's foreign and domestic policy and represents a system of socio-economic, ideological and political-legal measures to regulate migration in order to stimulate migration processes aimed at the rational distribution of labor resources and improving the demographic situation; the development of international cooperation in the field of ensuring legal migration. The qualitative state of legislation in the field of migration determines the degree and accuracy of implementation in the legal system and the practical application of international legal documents on human rights, as well as directly related to migration. Bringing legislation in the field of migration to the standards of the European Union involves the balance of legislation, the development and adoption of regulatory legal acts that realistically reflect the current state of migration processes and take into account the species diversity of migrants.

Key words: donor state, recipient state, socio-economic development, labor resources, new technologies.

Постановка проблеми. Розвиток правового регулювання в галузі прав людини сприяло тому, що законодавство почало орієнтуватися на повагу до гідності та свободи людини, її право самостійно визначати долю. Формування універсальних та регіональних стандартів, яких повинні дотримуватися країни, не тільки призвело до переосмислення пріоритетів і змісту даного інституту, а й певною мірою сприяло нівелюванню відмінностей у правовому становищі громадян країни і іноземців. Міжнародна міграція розглядається представниками різних наукових шкіл у контексті впливу на правові і економіко-демографічні параметри держав, результату та прийому мігрантів, пов'язаного із змінами не лише загальної чисельності населення, а й населення у працездатному віці, впливу міграції на ринок праці. Міграція населення сприймається як механізм мобілізації дешевої робочої сили в розвинені країни, де найбільш активні, кваліфіковані і освічені громадяни, мігруючи з бідних держав у багаті, обмежують розвиток держав свого громадянства.

Мета статті – дослідження зовнішньої міграції як економічного та демографічного ресурсу міграційної політики держави.

Стан опрацювання проблематики. Теоретичну основу статті становлять праці вчених: Б.В. Авер'янова, А.А. Аносенкова, О.О. Бандурки, Н.П. Бортник, І.П. Голосніченка, В.В. Ковальської, М.В. Коваліва, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, О.А. Малиновської, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, Д.В. Приймаченка, К.В. Шкарупи, В.О. Шамрая та інших. Відновлення України після війни та напрям європейської інтеграції передбачає дослідження міграційного законодавства з метою використання зовнішньої міграції як економічного та демографічного ресурсу прискорення відновлення економіки.

Виклад основного матеріалу. Підвищення мобільності трудових ресурсів, які переміщуються у вигідніші економічні умови, є результатом глобалізації, «ринкового проникнення», що є однією з основних характеристик капіталізму, використання державами «центру» людського капіталу держав «периферії». Термін «людський капітал» дозволив розглядати міграцію як співвідношення інвестицій, спрямованих на підвищення продуктивності людських ресурсів щодо понесених витрат матеріального, і не матеріального характеру. Аспект, пов'язаний з нематеріальним характером витрат держави, викликаних масовою зовнішньою трудовою міграцією пов'язаний з реалізацією практик соціокультурної інтеграції мігрантів у суспільство, яке приймає, їх взаємовідносин з місцевим населенням.

Транскордонна трудова міграція впливає на державу-реципієнта, де призводить до певного зростання валового внутрішнього продукту і загального добробуту через зниження певних виробничих витрат, а й у державі-донорі економіка підживлюється грошовими переказами мігрантів.

Для держав-донорів грошові перекази мігрантів є досить значною складовою національної економіки, де грошові перекази трудових мігрантів становлять від 20 % валового внутрішнього продукту [1]. Взаємодія держав-донорів і держав-реципієнтів формується таким чином, що демонструє істотний вплив на економічний розвиток держав, залучених до процесів транскордонної міграції.

Незважаючи на існуючу значущість економічної складової, міграційне переміщення навіть трудового мігранта зумовлене й іншими аспектами, пов'язаними з покращенням якості життя

сім'ї мігранта. Для реалізації цього завдання мігрант здійснює не тільки грошові перекази на батьківщину, але й розглядає державу-реципієнт як потенційно нове місце проживання сім'ї, можливість отримати доступ до благ і гарантій, які є у розвинених державах.

Беручи до уваги частку економічних мігрантів у міграційних процесах, враховуючи вплив економічних факторів на здійснення міграційних переміщень, кількісні показники саме трудових мігрантів у різних державах і залежність окремих галузей економіки, що розвиваються, ринку праці від міграційного припливу, доцільно погодитися з актуальністю даного підходу та суттєвим впливом економіки на формування та реалізацію державної міграційної політики. В Україні зазначений аспект відображено у Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року [2].

Необхідність наявності зовнішнього джерела для заповнення національного ринку праці обумовлена демографічними процесами, пов'язаними зі скороченням частки населення у працездатному віці, зниженням народжуваності, що спричиняє проблеми з поповненням населення [3].

Якщо розглядати зовнішню міграцію виключно в кількісних показниках, то залучення зовнішніх трудових ресурсів дозволяє компенсувати потреби національного ринку праці. Таке залучення, не обмежене критеріями затребуваності зовнішніх мігрантів, одночасно здатне внести ринку праці певний дисбаланс, що з структурою зайнятості місцевого населення та кваліфікації, професійної орієнтованості зовнішніх трудових мігрантів.

Тенденції заміщення зовнішніми трудовими мігрантами місцевих працівників, негативного впливу на заробітну плату працівників-резидентів у професіях і галузях, де пряма конкуренція між трудящими-мігрантами і існуючими працівниками за робочі місця є інтенсивною.

Залежність від трудової імміграції, що формується, може перешкоджати реформуванню інститутів ринку праці, необхідних для створення адекватної пропозиції професійних навичок у довгостроковій перспективі. Проблема зниження заробітної плати місцевих працівників відображена у спектрі досліджень, присвячених аналізу впливу міграційних потоків на національний ринок праці [4, с. 302].

Ця тенденція знаходить певне підтвердження у дослідженнях Міжнародної організації праці, що наголошує на низці негативних умов, з якими погоджуються зовнішні працівники (мігранти) та які можуть бути неприйнятними для місцевих жителів.

За масової зовнішньої трудової міграції реалізуються інтереси роботодавця, який отримує дешевшу робочу силу, безпосередньо трудових мігрантів, які отримують можливість реалізації економічних інтересів і підтримки близьких, які залишилися на батьківщині, проте не враховуються інтереси місцевих жителів і ризики, пов'язані зі зміною етнокультурного балансу в державі.

Аналізуючи економічний аспект зовнішньої міграції, слід звернути увагу на розвиток технологій. Технологічні інновації досить активно торкаються ринку праці щодо впровадження штучного інтелекту, роботизації, що призводить до заміщення «живої праці». Це пояснюється автоматизацією та цифровізацією, активним впровадженням робототехніки та систем штучного інтелекту [5].

Загальносвітові тенденції досить наочно демонструють можливості використання названих технологій як альтернативу масовій зовнішній трудовій міграції за рахунок саме технологічного збільшення продуктивності праці, впровадження передових технологій у систему господарювання [6; 7]. Роботодавцю вигідно наймати іноземних працівників, причому легальних і нелегальних.

У разі найму легальних трудових мігрантів роботодавець заощаджує на фонді оплати праці з урахуванням нижчих зарплатних очікувань іноземних працівників, а у разі найму нелегалів заощаджує на дотриманні правил, не надаючи мігрантам обіцяні законом гарантії та підштовхуючи їх до ще більшого порушення правил.

Недостатньо регульована масова зовнішня некваліфікована трудова міграція несе потенційні ризики: вплив на рівень зарплат для місцевих працівників низької кваліфікації; низька продуктивність праці; відсутність мотивації до використання інновацій господарюючими суб'єктами, які не зацікавлені в інвестиціях у модернізацію виробництва та підвищення технологічності [7, с. 540].

Сукупність наведених факторів поряд із відсутністю реальних, а не формально-юридичних механізмів диференціації зовнішньої трудової міграції, критеріїв затребуваності, призводить до ситуації, коли оптимізація виробничих витрат стає одним із ключових факторів масової зовнішньої трудової міграції.

Низка механізмів оптимізації, що раніше успішно застосовувалися, в даний час себе практично вичерпала. Роботизація в перспективі суттєво знижує витрати на виробництво товару, змінює надання різних публічних послуг, а підвищення продуктивності праці, пов'язаного з впровадженням інноваційних технологій, вимагатиме переосмислення якості та кваліфікації працівників, які залучаються, що не може бути реалізовано при масовій некваліфікованій трудовій міграції [8, с. 388].

Залежно від рівня суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку, держави формують моделі політики народонаселення не лише за рахунок національних показників народжуваності та смертності, а й за рахунок «міграційного сальдо», що дозволяє розглядати зовнішню міграцію як елемент впливу на демографічну політику держави.

У разі формування міграційного потоку з демографічно активної держави-донора в індустріально розвинену, але демографічно пасивну державу-реципієнт в незалежності від типології здійснюваної міграції населення можемо спостерігати процеси етнічних і конфесійних змін у структурі населення держави-реципієнта, що є одним з факторів розвитку потенціалу міжконфесійної та міжетнічної напруженості. Певною мірою цю тезу підтверджують результати соціологічних досліджень, проведених у країнах Європейського Союзу.

Наведені результати вітчизняних і зарубіжних досліджень демонструють, що масова зовнішня міграція виступає як каталізатор дезінтеграційних тенденцій та підвищення конфліктності в суспільстві, що обумовлено етнічною та релігійною різноманітністю.

Зростання чисельності іммігрантських спільнот у державі-реципієнті враховуючи включення до світових міграційних маршрутів, належності до категорії держав, що є центрами міграційного тяжіння, дозволяє виділити особливості подібної демографічної тенденції.

По-перше, дана динаміка характерна для вихідців з мусульманських держав завдяки стабільному міграційному приросту та розширеному режиму відтворення, який характерний для іммігрантів-мусульман, особливо в першому та другому поколіннях, що призводить до формування стійких угруповань мігрантів, які є одним з головних факторів спонукання до подальшої міграції.

У даному випадку можна говорити про формування національно-етнічних анклавів як форми матеріалізації «паралельних просторів» щодо виділення особливостей соціального, територіального, правового, культурного та релігійного характеру.

Зміна етнічної та релігійної структури населення держави через міграційні процеси актуалізує проблематику приналежності до різних інституційних матриць соціокультурного розвитку мігрантів і місцевого населення, що окреслює проблемне поле процесів масової зовнішньої міграції у демографічно неактивні держави. Місцеві жителі, які не мають високого рівня соціального статусу, кваліфікації, доходів, виявляються не тільки в економічній, а й територіальній конкуренції з іноземцями, які прибувають до країни.

Утворення місць компактного проживання іммігрантських спільнот пов'язане з проблемою «непрестижних» районів із застарілим житловим фондом, з відпливом з подібних місць місцевого населення, що призводить до появи повноцінних громад, де мігранти можуть ізолюватися від взаємодії не тільки з владою, а й з приймаючим суспільством не долучатися до нової культури, а зберегти мову, традиції та систему цінностей.

По-друге, спочатку орієнтуючись на тимчасову трудову діяльність, іммігранти в процесі інтегрування в спільноту співвітчизників або земляків, що існує в державі-реципієнті, переглядають початкові міграційні цілі, в ході чого тимчасова міграція трансформується в постійну міграцію з подальшою зміною правового статусу мігранта, пов'язаного з отриманням посвідки на проживання і згодом громадянства держави-реципієнта.

По-третє, мігранти другого чи третього покоління у більшості мають громадянську приналежність до держави-реципієнта, що дозволяє суттєво розширити можливості легітимної участі у широкому спектрі суспільно-політичних процесів, впливаючи на формування та реалізацію державної політики у певній сфері.

Масова зовнішня міграція не може розглядатися як спосіб вирішення демографічних проблем держави, не говорячи про довгострокову, навіть у середньостроковій перспективі. У державах, міграційна модель яких передбачає можливість вступу в громадянство держави-реципієнта зовнішніми трудовими мігрантами, зміна їх правового статусу та підстав перебування в державі-реципієнті, такі особи з імміграційним минулим з часом входять до пенсійного віку, сумуючись з пенсіонерами з числа місцевих жителів.

Кількість населення у пенсійному віці буде ще більшою, ніж у разі, якби приймаючі країни не надавали зовнішнім трудовим мігрантам можливості вступати в громадянство. Концепція демографічного переходу демонструє зниження коефіцієнта фертильності у другого покоління мігрантів, що не дозволяє розглядати цю категорію як групу, здатну забезпечити необхідний рівень приросту населення щодо співвідношення працюючих і пенсіонерів.

Очікуване зростання числа тих, хто вже не повинен сплачувати внески до спеціалізованих соціальних фондів, створить додаткове навантаження на соціальну систему держави, щоб компенсувати цей факт, державі будуть потрібні додаткові надходження до соціальних фондів за рахунок збільшення податків, зростання пенсійного віку або нової хвилі іммігрантів. Економіко-демографічний підхід у міграційній політиці може бути пояснено з погляду теорії зацікавлених осіб (стейкхолдерів).

Стейкхолдерів ділять на дві групи – внутрішні та зовнішні. У контексті державної міграційної політики до внутрішніх стейкхолдерів можна віднести комерційні організації, які представляють сфери виробництва економічно залежні від мігрантів, наприклад, будівництва; некомерційні організації, у тому числі релігійні, які представляють інтереси та права спільнот мігрантів і їх окремих представників; органи влади різних рівнів, чия діяльність пов'язана із залежними сферами економічної діяльності від мігрантів. Окремо слід виділити таку неформальну, але досить численну групу стейкхолдерів, як жителі великих мегаполісів, які все більше стають залежними від сфери послуг, їхньої якості та швидкості надання.

До зовнішніх стейкхолдерів можна віднести держави-донори мігрантів, зацікавлені у збільшенні чисельності своїх громадян з метою збільшення обсягу грошових переказів, що поступають, зняття соціальної і економічної напруженості всередині країни, міжнародні організації, які реалізують у різних міграційних проектах політику боротьби з бідністю шляхом переселення мігрантів з найбільш бідних.

В останні роки питання, пов'язані зі статусом іноземців, стали регламентуватися у законодавстві країн Європейського Союзу значно докладніше, було змінено акценти у правовому регулюванні. ЄС визнає широкі повноваження за державами-членами у сфері міграційної трудової політики та міграційного законодавства, однак із дотриманням встановлених загальних вимог. Усі держави-члени ЄС обмежують міграцію громадян третіх країн, але різною мірою. Так, у законодавстві низки держав на рівні із загальними умовами щодо порядку працевлаштування іноземних працівників, визначених в актах ЄС, встановлюються додаткові вимоги до кандидатів на роботу з числа іноземних громадян або додаткові умови щодо порядку оформлення дозволу на їх працевлаштування [9, с. 23].

Якщо раніше особлива увага приділялася заходам адміністративного характеру, пов'язаним із дозволом на в'їзд чи перебування, наданням притулку або висилкою, то на даний час більшої актуальності набули питання возз'єднання сімей, працевлаштування, соціального захисту і інтеграції в суспільстві. Загальною тенденцією є надання широкого кола прав особам, які перебувають у країні на довгостроковій основі, посилення підходів до боротьби з нелегальною міграцією [10, с. 115].

Висновки. Говорячи про зовнішню міграцію як про економічний та демографічний ресурс, варто зазначити наступне: По-перше, повертаючись до економічної складової міграційних процесів, необхідно відзначити, що міграція, що заміщає, не впливає на вирішення завдань, пов'язаних з технологічним розвитком економіки, оскільки представляє низько кваліфіковану робочу силу, яка використовується для оптимізації виробничих витрат. Слід враховувати потенційне зростання соціальної напруги, зумовлене обмеженням інтересів місцевої робочої сили.

По-друге, необхідно відзначити різке зростання навантаження на соціальну інфраструктуру, яка може бути до цього не готова. Крім безпосередньо трудових мігрантів, доступ до соціальної інфраструктури, медицини і освіти може бути наданий членам сім'ї, що доведеться компенсувати за рахунок бюджетних коштів, фактично за рахунок місцевого населення.

По-третє, у контексті суспільно-політичних відносин необхідно звернутися до практики ряду країн Європейського Союзу, де паралельні неформальні спільноти мігрантів трансформувалися у спільноти, які претендують у процесі вкорінення в державі-реципієнті на статус політичного суб'єкта з метою активізації участі в суспільно-політичному житті та у політичному представництві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Жук Р. Масштаби та економічні наслідки грошових переказів українських трудових мігрантів. *Економіка та суспільство*. 2023. Випуск 54. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2791/2711>.
2. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text>.
3. Про затвердження плану заходів на 2024 і 2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2024 р. № 837-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837-2024-%D1%80#Text>.
4. Дручек О.В., Яра О.С., Глобенко І.О. Міграційні процеси та міграційна політика у державах-членах ЄС: історія, сучасні тенденції правового регулювання. *Право та державне управління*. 2024. № 2. С. 299–307. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2024/41.pdf.
5. The Impacts of Technology on Migration: From Decision Making to Integration. December 2023. URL: <https://intdev.tetrattech.com.au/news/the-impacts-of-technology-on-migration-from-decision-making-to-integration>.
6. Єсімов С.С. Цифрові платформи у контексті надання публічних послуг. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 4. С. 352–357. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/08/58.pdf>.
7. Герич А.Й. Правове регулювання міграційного контролю в Європейському Союзі: еволюція та виклики сьогодення. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. С. 537–542. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/12/89.pdf>.
8. Єсімов С.С. Зарубіжний досвід цифровізації державних послуг. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 386–390.
9. Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо працевлаштування іноземних громадян в європейських державах. Дослідницька служба Верховної Ради України. 2024. 24 с. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32765.pdf>.
10. Сопільник Р.Л., Ковалів М.В., Скриньковський Р.М. і інші. Міграційне право України: навчальний посібник. Львів: СПОЛОМ, 2023. 260 с.

УДК 343.35:342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.16>

СУБ'ЄКТИ СЛУЖБОВИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Демчик Н.П.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної діяльності
факультету правоохоронної діяльності,
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького
ORCID: 0000-0001-7480-7753
e-mail: demnpet@ukr.net*

Демчик Н.П. Суб'єкти службових правопорушень у правовій системі України.

Стаття присвячена теоретико-правовому осмисленню суб'єктів службових правопорушень у правовій системі України в контексті трансформації інституту публічної служби, антикорупційної політики та реформування сектору безпеки і правопорядку. Обґрунтовується, що традиційне звуження цієї категорії до «службових осіб» у кримінально-правовому розумінні не відображає реальної множинності носіїв публічних повноважень, які можуть завдавати публічної шкоди поза межами формальної публічної служби, зокрема в органах місцевого самоврядування, на державно-приватному стику та в інститутах делегованого управління. Наукова новизна полягає в інтегрованому підході до розуміння суб'єкта службового правопорушення як носія публічних повноважень із поєднанням розширених статусних гарантій та посилених режимів юридичної відповідальності, а також у розробленні багатовимірної класифікації суб'єктів за рівнем публічної влади, характером функцій, обсягом владних повноважень і формою організаційного зв'язку з державою чи територіальною громадою. Метою дослідження є реконструкція кола таких суб'єктів на основі чинного законодавства, узагальнень судової практики й підзаконного регулювання, виявлення перехідних і «гібридних» груп, зіставлення національної моделі з підходами держав Центрально-Східної Європи та міжнародними стандартами й формулювання пропозицій щодо гармонізації інституту службових правопорушень із сучасними засадами належного врядування. У результаті показано, що в національному праві поступово сформувалися три концентричні кола суб'єктів службових правопорушень (ядро публічної служби, делеговані публічні функції, приватні суб'єкти з опосередкованим владним впливом), які потребують диференційованих процедурних гарантій, уніфікованих підходів до фіксації деліктної поведінки та пропорційного поєднання дисциплінарної, адміністративно-деліктної та кримінально-правової відповідальності. Обґрунтовується доцільність кодифікаційного закріплення узгодженого визначення суб'єкта службового правопорушення, встановлення мінімальних стандартів статусних гарантій для основних груп носіїв публічних повноважень та подальшої розробки типології службових проступків із урахуванням ризиків публічної шкоди й потреб правозастосовної практики.

Ключові слова: службове правопорушення, суб'єкт службового правопорушення, публічна служба, службова особа, публічні повноваження, правовий статус, класифікація суб'єктів, юридична відповідальність публічних службовців.

Demchik N.P. Subjects of service offences in the legal system of Ukraine

The article is devoted to a theoretical and legal analysis of the subjects of service offences in the legal system of Ukraine, considered against the background of the transformation of public service, the development of anti-corruption legislation and the gradual approximation of national law to European standards of good governance. It argues that the traditional reduction of this category to “officials” in the criminal law sense does not reflect the real plurality of public power holders who are capable of causing public harm even outside the framework of formal public service, including in local self-government

bodies, publicly owned enterprises, professional self-government and public-private partnership arrangements. The novelty of the research lies in an integrated understanding of the subject of a service offence as a bearer of public powers who combines enhanced status guarantees with aggravated regimes of legal liability, as well as in developing a multi-dimensional classification of such subjects according to the level of public authority, the nature and intensity of their functions and the form of organisational linkage with the state or local community. The aim of the study is to reconstruct the range of these subjects on the basis of current Ukrainian legislation, case law and secondary normative acts, to identify transitional and “hybrid” groups, to compare the national model with approaches in Central and Eastern European countries and international standards, and to formulate proposals for harmonising the institution of service offences with contemporary requirements of integrity and accountability in the public sector. The research demonstrates that three concentric circles of subjects of service offences have emerged in national law (the core of public service, delegated public functions, private actors with indirect public influence), each requiring differentiated procedural safeguards, coherent regulation of disciplinary and delict proceedings and a proportionate combination of disciplinary, administrative and criminal liability. The article substantiates the need for legislative codification of a coherent definition of the subject of a service offence, for setting minimum standards of status guarantees for key groups of public power holders and for further development of a typology of service misconducts based on the risks of public harm and the needs of law-enforcement and judicial practice.

Key words: service offence, subject of service offence, public service, official, public powers, legal status, classification of subjects, legal liability of public officials.

Постановка проблеми. Публічна служба персоніфікується у конкретних носіях повноважень – від «класичних» державних службовців до посадових осіб місцевого самоврядування, членів професійних самоврядних організацій і приватних надавачів делегованих публічних послуг. Саме через їхні рішення, бездіяльність або зловживання право набуває втілення або, навпаки, перетворюється на інструмент довільного домінування. В українському законодавстві коло таких осіб окреслюється мозаїчно: через дефініції «службової особи» у кримінальному праві, спеціальні поняття державного службовця і посадової особи місцевого самоврядування, через суб’єктів адміністративних правопорушень, пов’язаних з корупцією, а також через розлогі категорії «осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [1-5]. У результаті навіть для фахівця не завжди очевидно, хто саме, за яких умов і в якому режимі (дисциплінарному, адміністративно-деліктному чи кримінально-правовому) має визнаватися суб’єктом службового правопорушення, а хто залишається лише носієм трудової чи корпоративної відповідальності.

Наукова новизна цієї статті полягає в тому, що суб’єкт службового правопорушення пропонується розглядати не як фрагментарно задану в різних актах фігуру «службової особи», а як інтегровану категорію носія публічних повноважень із чітко визначеними ознаками статусу, функціональної ролі та ступеня владного впливу. У роботі, по-перше, систематизується коло суб’єктів службових правопорушень у кримінальному, адміністративно-деліктному і дисциплінарному вимірах із виділенням перехідних і «гібридних» груп (наприклад, працівників приватних інституцій, які виконують публічні завдання). По-друге, пропонується багатовимірна класифікація суб’єктів за критеріями рівня публічної влади, характеру функцій, форми організаційного зв’язку з державою і глибини процесуальних гарантій. По-третє, показано, як від коректного окреслення суб’єктного складу залежить демаркація видів юридичної відповідальності, запобігання кумуляції санкцій і побудова пропорційних процедур реагування. У такий спосіб суб’єктний вимір інституту службових правопорушень виводиться за межі суто дефініційної проблеми і постає як ключова ланка забезпечення правової визначеності та передбачуваності правозастосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Українська доктрина вже має ґрунтовні напрацювання щодо дисциплінарної та адміністративно-правової відповідальності публічних службовців. У працях Н. Панової та І. Картузової послідовно досліджено підстави і процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, окреслено загальні параметри їхнього правового статусу і співвідношення трудових та публічно-правових елементів [6; 7]. Т. Гуменюк і В. Ковбаса аналізують проблемні аспекти застосування дисциплінарних стягнень і виокремлюють типові групи суб’єктів, щодо яких дисциплінарні інструменти найчастіше виконують компенсаторну функцію за відсутності ефективного адміністративного чи кримінального

переслідування [8; 9]. У роботах М. Тимошенка, Н. Савичук, Л. Галушкіної та А. Грищука наголос робиться на загальнотеоретичному розумінні відповідальності державних службовців, на співвідношенні їхніх правових обов'язків і статусних гарантій, а також на потребі систематизації видів юридичної відповідальності в межах єдиного підходу до публічної служби [10; 11].

Особливу увагу суб'єктному аспекту приділяють порівняльні дослідження. Так, Л. Бзова аналізує суб'єктів дисциплінарного провадження щодо суддів у законодавстві України та Іспанії, демонструючи, як від точності окреслення їхніх повноважень і ролей залежить реальна незалежність судової влади та ефективність дисциплінарних механізмів [12]. О. Луценко, спираючись на практику судів України, Польщі, Болгарії та Чехії, показує, що коло суб'єктів дисциплінарної відповідальності в різних правопорядках рухається від вузького розуміння «державного службовця» до ширшої категорії публічних агентів, однак його розширення не завжди супроводжується адекватною процесуалізацією гарантій [13]. У звітах Управління ООН з наркотиків і злочинності та монографії К. Ніколлса й співавторів суб'єктна проблематика розглядається крізь призму цивільної, адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні діяння: міжнародні стандарти пропонують охоплювати антикорупційними режимами не тільки класичних посадових осіб, а й осіб, які керують публічними ресурсами або здійснюють управлінські рішення в напівпублічних структурах [14; 15]. Водночас і в українській, і в зарубіжній літературі переважає або галузевий (кримінально-правовий, адміністративно-правовий, дисциплінарний) підхід, або інституційно-управлінський фокус на public accountability, тоді як цілісна, надгалузева модель суб'єктів службових правопорушень з урахуванням делегованих і гібридних форм здійснення публічних функцій залишається розробленою фрагментарно. Потребує подальшої конкретизації і класифікація таких суб'єктів за ризиками публічної шкоди та рівнем необхідних процесуальних гарантій, що й зумовлює актуальність обраної проблематики.

Мета дослідження. Метою статті є теоретико-правове осмислення кола суб'єктів службових правопорушень у правовій системі України із запропонуванням узгодженої моделі їх правового статусу та класифікації, придатної для застосування у кримінальному, адміністративно-деліктному і дисциплінарному режимах відповідальності. Досягнення цієї мети передбачає, зокрема, послідовне виявлення нормативних джерел, у яких кодифіковано або імпліцитно закріплено поняття суб'єкта службового правопорушення; реконструкцію основних груп суб'єктів за чинним законодавством; виявлення колізій і прогалів, пов'язаних з делегованими та гібридними формами публічної служби; формулювання багатовимірної класифікації суб'єктів, що дозволяє узгоджувати види юридичної відповідальності і відповідні процесуальні гарантії.

Основні результати дослідження. У вітчизняній доктрині поняття службового правопорушення найчастіше реконструюється опосередковано - через дефініції дисциплінарного проступку та спеціальних деліктів публічних службовців. Так, Н. Панова, аналізуючи дисциплінарну відповідальність державних службовців, виходить з того, що дисциплінарний проступок є винною протиправною поведінкою державного службовця, пов'язаною з невиконанням чи неналежним виконанням покладених на нього службових обов'язків та порушенням встановлених правил публічної служби [6]. У працях І.Картузової дисциплінарна відповідальність розкривається як специфічний різновид юридичної відповідальності публічних службовців за порушення службової дисципліни і режиму публічної служби, що має власну підставу у вигляді службового проступку, пов'язаного з реалізацією владних чи організаційно-розпорядчих повноважень [7].

Т. Гуменюк і В. Ковбаса, спираючись на аналіз практики застосування дисциплінарних стягнень до публічних службовців, фактично пропонують широке розуміння службових проступків як будь-якої винної поведінки носія публічних повноважень, яка порушує не лише формалізовані трудові чи етичні приписи, а й підриває належне функціонування органу та довіру до публічної служби [8; 9]. На загальнотеоретичному рівні М. Тимошенко, Н. Савичук, Л. Галушкіна та А. Грищук підкреслюють комплексний характер відповідальності державних службовців і розглядають службовий проступок як базову ланку, що поєднує дисциплінарні, адміністративні та кримінально-правові прояви неправомірної службової поведінки носія публічних повноважень [10; 11].

Узагальнюючи наведені підходи, службове правопорушення доцільно визначати як винну протиправну дію чи бездіяльність особи, яка перебуває на публічній службі або виконує делеговані публічні функції, обумовлену її службовим становищем чи повноваженнями, вчинену всупереч інтересам служби та таку, що тягне або потенційно може тягнути дисциплінарну, адміністра-

тивно-деліктну чи кримінально-правову відповідальність. Саме у цьому, інтегрованому значенні поняття службового правопорушення і його суб'єкта використовується далі в статті.

Для подальшого аналізу доцільно виходити з робочих визначень базових категорій. Службовим правопорушенням у цій статті пропонується вважати винну протиправну дію чи бездіяльність носія публічних повноважень, що порушує встановлені законом правила здійснення публічної служби або делегованих публічних функцій, заподіює чи створює реальну загрозу заподіяння публічної шкоди та тягне або потенційно може тягнути дисциплінарну, адміністративно-деліктну чи кримінально-правову відповідальність. Суб'єктом службового правопорушення, відповідно, є фізична особа, яка перебуває на публічній службі чи виконує делеговані публічні функції, наділена організаційно-розпорядчими або адміністративно-господарськими повноваженнями, а також уповноважена приймати владні рішення або управління публічними ресурсами, достатнім для спричинення публічної шкоди. Таке інтегроване розуміння поєднує кримінально-правовий підхід до «службових осіб» з адміністративно-деліктним і дисциплінарним регулюванням та дозволяє поширювати аналіз на військовослужбовців, поліцейських та інших спеціальних суб'єктів, щодо яких законодавство встановлює посилені режими відповідальності.

Вихідною передумовою побудови цілісної моделі суб'єктів службових правопорушень є реконструкція їх кола в межах чинного законодавства України. Норми кримінального права оперують категорією «службової особи», яка охоплює як публічних службовців, так і посадових осіб юридичних осіб приватного права, якщо вони здійснюють організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції, а також керівників суб'єктів господарювання, у статутному капіталі яких є частка держави чи територіальної громади [2]. Адміністративно-деліктне законодавство фіксує окремих пласт суб'єктів правопорушень, пов'язаних з корупцією, де до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівнюються представники юридичних осіб, що беруть участь у публічних закупівлях, члени виборчих комісій, посадові особи політичних партій у виборчому процесі тощо [3; 4]. Спеціальне законодавство про державну службу формулює дефініцію державного службовця, яка акцентує не стільки на владних повноваженнях, скільки на займаній посаді в державному органі, займаній за результатами конкурсної процедури, і на виконанні завдань та функцій держави [5]. До цього додаються численні спеціальні режими для суддів, прокурорів, військовослужбовців, поліцейських, однак вони, як правило, розвивають, а не замінюють загальне ядро суб'єктів.

Нормативне закріплення службових правопорушень у правовій системі України має фрагментарний характер. У кримінальному праві відповідні діяння кодифіковано насамперед у розділі XVII Кримінального кодексу України як кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг; сукупність їхніх обов'язкових ознак фактично виконує функцію легального визначення службового кримінального правопорушення [2]. Адміністративно-деліктний вимір задається загальними приписами Кодексу України про адміністративні правопорушення, спеціальними складами, пов'язаними з корупцією, та відсилками до законодавства про запобігання корупції й публічну службу [3; 4]. Дисциплінарний рівень відображено в Законі України «Про державну службу», законах про службу в органах місцевого самоврядування, військовій службі та Національній поліції, а також у відповідних дисциплінарних статутах, де визначаються дисциплінарні проступки й суб'єкти дисциплінарної влади [5; 6–9].

Окремий блок становлять військові адміністративні правопорушення, виокремлені законодавцем у главі 13-Б КУпАП як спеціальний масив складів з особливим суб'єктом - військовослужбовцями, військовозобов'язаними під час проходження зборів, резервістами, а також іншими особами, на яких поширюється дія статутів Збройних Сил України [3]. До цієї групи належать, зокрема, відмова від виконання законних вимог командира (ст. 172-10), самовільне залишення військової частини або місця служби (ст. 172-11), необережне знищення чи пошкодження військового майна (ст. 172-12) та низка інших складів, спрямованих на охорону встановленого порядку несення військової служби. У системному плані глава 13-Б кодифікує адміністративно-деліктний рівень службових правопорушень військовослужбовців, розташовуючи їх між суто статутною (дисциплінарною) відповідальністю за порушення військової дисципліни та кримінально-правовими військовими злочинами, передбаченими Кримінальним кодексом України.

У такій конфігурації загальна категорія службового правопорушення не артикулюється безпосередньо, але може бути реконструйована як надгалузеве поняття на перетині цих масивів регулювання.

За таких умов можна говорити щонайменше про три концентричні кола суб'єктів службових правопорушень. Ядро становлять класичні носії публічної влади - державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування та інші особи, безпосередньо наділені державно-владними повноваженнями чи правом розпоряджатися публічними ресурсами [1; 5; 9]. Розширене коло утворюють особи, які формально не належать до публічної служби, але виконують публічні завдання на делегованих засадах чи беруть участь у процедурах реалізації публічної влади (члени конкурсних або дисциплінарних комісій, суб'єкти, залучені до надання публічних послуг, приватні виконавці, адміністратори виборчого процесу) [3; 4; 10]. Нарешті, периферійне коло охоплює представників юридичних осіб приватного права, які опосередковано впливають на розпорядження публічними коштами чи управління об'єктами публічної власності (керівники підприємств з державною часткою, менеджмент концесійних чи державно-приватних партнерств), - саме щодо них виникає найбільше дискусій про доцільність і межі поширення кримінальної та адміністративної відповідальності за службові правопорушення [2; 11].

До основного кола суб'єктів службових правопорушень належать, зокрема, державні службовці всіх категорій, посадові особи місцевого самоврядування, судді, прокурори, військовослужбовці та інші особи, які безпосередньо здійснюють владні повноваження або розпоряджаються публічними ресурсами. До розширеного кола входять особи, які не мають статусу публічного службовця, але залучені до реалізації владних функцій чи процедур (члени виборчих, дисциплінарних, конкурсних та інших колегіальних органів, особи, уповноважені на проведення публічних закупівель, приватні надавачі адміністративних послуг за договорами з державою чи територіальною громадою). Периферійна зона включає керівників та посадових осіб юридичних осіб приватного права, наділених можливістю істотно впливати на управління об'єктами публічної власності або використання бюджетних коштів (керівництво підприємств з державною чи комунальною часткою, концесійних компаній, учасників державно-приватного партнерства тощо).

Порівняльний аналіз показує, що подібне розшарування притаманне й іншим правопорядкам Центрально-Східної Європи. У Польщі та Чехії до публічних службовців для цілей дисциплінарної та антикорупційної відповідальності відносяться не лише класичні посадові особи органів влади, а й особи, які управляють публічними фондами чи здійснюють розпорядження бюджетними коштами за договорами з державою, в тому числі в межах приватних структур [13]. Аналогічні підходи простежуються в антикорупційних рекомендаціях Управління ООН з наркотиків і злочинності, де пропонується максимально широко тлумачити категорію публічного службовця з урахуванням фактичного доступу до владного впливу й ресурсів, а не лише організаційної форми займаної посади [14]. Україна в цьому сенсі рухається у фарватері загального тренду, однак відчутно відстає в частині системної ув'язки різних режимів відповідальності та коректної процесуалізації статусу суб'єктів на периферії публічної служби.

Правовий статус суб'єктів службових правопорушень поєднує в собі два виміри: статус носія публічних повноважень і статус потенційного адресата посиленої юридичної відповідальності. З одного боку, Конституція України та профільні закони закріплюють базові гарантії публічної служби - конкурсність добору, стабільність службового становища, заборону незаконного звільнення, право на захист у дисциплінарних і кримінальних провадженнях, гарантії оплати праці й соціального забезпечення [1; 5; 9]. З іншого боку, ті самі особи є адресатами спеціальних обмежень і обтяжених режимів відповідальності: за корупційні правопорушення, зловживання владою, службову недбалість, порушення етичних стандартів та правил несумісності [2-4; 6]. Перехрещення цих вимірів породжує низку колізій, коли, наприклад, службовець, який користується розширеними функціональними повноваженнями, де-факто не має адекватних процесуальних гарантій у дисциплінарному провадженні, або навпаки - особа з мінімальним впливом потрапляє у зону дії надмірно суворих санкцій.

У цьому контексті доцільно говорити про щонайменше три рівні правового статусу й відповідних процесуальних гарантій суб'єктів службових правопорушень. Базовий рівень охоплює пересічних публічних службовців, які виконують переважно сервісні чи технічні функції й несуть, головним чином, дисциплінарну та адміністративну відповідальність за порушення службової дисципліни й етичних стандартів [6-8; 10]. Підвищений рівень стосується осіб, що ухвалюють владні рішення, пов'язані з розподілом ресурсів, контролем чи примусом (керівники органів, члени колегіальних органів, посадові особи, уповноважені на накладення стягнень чи видачу дозволів; значна частина військовослужбовців і поліцейських, які здійснюють владні повноваження безпосередньо щодо громадян), - щодо них, окрім дисциплінарних і адміністративно-деліктних механізмів, повною мірою мають діяти кримінально-правові запобіжники з належними процесуальними гарантіями [2; 9; 11]. Найвищий

рівень статусу й гарантій стосується суддів, прокурорів, окремих категорій військовослужбовців і поліцейських, чия функціональна незалежність є структурною передумовою верховенства права: у цих випадках процедурні запобіжники мають бути особливо жорсткими, а механізми притягнення до відповідальності – максимально відмежованими від політичного чи адміністративного тиску [12; 15]. Порівняльні дослідження інституту дисциплінарної юстиції засвідчують, що в багатьох державах саме невинуваті «змішування» цих рівнів призводить або до імунізації посадових осіб від відповідальності, або до їх фактичної вразливості перед довільним переслідуванням [12–14].

Для практичного застосування запропонованого підходу необхідна чітка класифікація суб'єктів службових правопорушень, яка враховувала б не лише організаційно-правову форму посади, а й характер повноважень, види ризиків публічної шкоди та обсяг необхідних процесуальних гарантій. У межах статті пропонується багатовимірна класифікація, побудована за трьома головними критеріями: рівень публічної влади, характер виконуваних функцій та форма організаційного зв'язку з державою чи територіальною громадою. Стисло цю логіку демонструє таблиця.

Таблиця 1

Класифікація суб'єктів службових правопорушень за ключовими критеріями

Критерій	Групи суб'єктів	Типові приклади	Переважаючий режим відповідальності
Рівень публічної влади	Загальнодержавний рівень	Державні службовці центральних органів виконавчої влади, судді, прокурори	Дисциплінарний, адміністративно-деліктний, кримінально-правовий
	Регіональний та місцевий рівні	Посадові особи місцевого самоврядування, службовці місцевих держадміністрацій	Дисциплінарний, адміністративно-деліктний; у разі зловживань - кримінально-правовий
	Інституційний рівень делегованих повноважень	Керівники державно-приватних партнерств, концесіонери, приватні надавачі публічних послуг	Переважно адміністративно-деліктний і кримінально-правовий, спеціальні дисциплінарні процедури
Характер функцій	Нормотворчі та політико-управлінські	Члени колегіальних органів, керівники органів влади	Посилені гарантії та посилена відповідальність у всіх трьох режимах
	Розподільчі та контрольні	Посадові особи, що приймають рішення щодо бюджетних коштів, ліцензій, дозволів, санкцій	Підвищена увага до корупційних та зловживальних правопорушень
	Сервісні та допоміжні	Фахівці апаратів, технічні працівники з доступом до інформації, але без владних рішень	Переважно дисциплінарний режим, обмежена адміністративна відповідальність
Форма зв'язку з державою	Публічна служба	Державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування	Повний спектр видів відповідальності з чітко врегульованими процедурами
	Особи, прирівняні до уповноважених на виконання функцій держави	Члени конкурсних, виборчих, дисциплінарних комісій, представники суб'єктів у публічних закупівлях	Спеціальні склади адміністративних правопорушень і корупційних злочинів
	Приватні суб'єкти з опосередкованим впливом	Керівники підприємств з державною часткою, управлінці концесійних компаній	Кримінально-правовий та адміністративно-деліктний режими з обмеженими дисциплінарними механізмами

Запропонована класифікація, з одного боку, корелює з уже наявними в законодавстві групами суб'єктів, а з іншого - дозволяє концептуально впорядкувати їх за критеріями ризику публічної шкоди та обсягу процесуальних гарантій. Вона також узгоджується з міжнародними рекомендаціями, відповідно до яких категорія публічного службовця має охоплювати широкий спектр осіб, що фактично впливають на прийняття владних рішень чи управління публічними ресурсами, але при цьому до кожної підгрупи мають застосовуватися пропорційні процедури притягнення до відповідальності [13-15]. У перспективі така модель може бути використана як основа для кодифікації законодавчого визначення суб'єкта службового правопорушення, гармонізації складів відповідних правопорушень у кримінальному, адміністративно-деліктному і дисциплінарному праві та розроблення типології дисциплінарних проступків у публічній службі [6-11].

Висновки. Проведене дослідження дозволило продемонструвати, що суб'єкти службових правопорушень у правовій системі України не можуть бути зведені до вузького кола «службових осіб» у традиційному кримінально-правовому сенсі. Чинне законодавство формує складну мозаїку статусів, у якій перетинаються дефініції державного службовця, посадової особи місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, прирівняних до них, а також керівників і посадових осіб юридичних осіб приватного права, що здійснюють владно значущі функції. Така мозаїчність без належного теоретичного узагальнення й процедурної конкретизації породжує правову невизначеність, ускладнює відмежування службових правопорушень від трудових порушень чи корпоративної недобросовісності та створює умови як для вибіркового притягнення до відповідальності, так і для фактичної безкарності.

Наукова новизна запропонованого підходу полягає в інтегрованому розумінні суб'єкта службового правопорушення як носія публічних повноважень, щодо якого одночасно діють розширені статусні гарантії та посилені режими юридичної відповідальності. Запропонована багатовимірна класифікація за рівнем публічної влади, характером функцій і формою організаційного зв'язку з державою дозволяє структуровано описати коло суб'єктів, пов'язати його з ризиками публічної шкоди та визначити адекватні поєднання дисциплінарного, адміністративно-деліктного і кримінально-правового реагування. У поєднанні з порівняльно-правовим аналізом досвіду держав Центрально-Східної Європи й міжнародних стандартів антикорупційної політики це відкриває можливості для гармонізації національного законодавства, зокрема шляхом уніфікації дефініцій, усунення дублювання й лакун у суб'єктному складі різних видів правопорушень та запровадження узгоджених процедурних стандартів притягнення до відповідальності.

Перспективи подальших досліджень убачаються в деталізації запропонованої класифікації щодо окремих категорій публічних службовців (суддів, прокурорів, військових, поліцейських), у розробленні типології службових проступків із прив'язкою до ризиків публічної шкоди, а також у поглибленому аналізі практики національних судів і дисциплінарних органів, покликаному перевірити, наскільки фактична правозастосовна практика відповідає окресленій моделі суб'єктів службових правопорушень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996. Верховна Рада України: веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр> (дата звернення: 27.11.2025).
2. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. Верховна Рада України: веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14> (дата звернення: 27.11.2025).
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. Верховна Рада України: веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10> (дата звернення: 27.11.2025).
4. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. Верховна Рада України: веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18> (дата звернення: 27.11.2025).
5. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII. Верховна Рада України: веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/889-19> (дата звернення: 27.11.2025).
6. Панова Н.С. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса: Нац. ун-т «Одеська юридична академія», 2015.

7. Картузова І.О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право». Одеса: Нац. ун-т «Одеська державна юридична академія», 1999.
8. Гуменюк Т.І. Проблеми дисциплінарної відповідальності державних службовців. Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. 2019. Вип. 8 (20). С. 135–141. DOI: <https://doi.org/10.33098/2078-6670.2019.8.20.135-141> (дата звернення: 27.11.2025).
9. Ковбаса В.М. Дисциплінарна відповідальність публічних службовців в Україні: адміністративно-правовий аспект. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2021. Спец. вип. № 2 (115). С. 398–404. DOI: <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2021-6-398-404>. URL: <https://er.dduvs.edu.ua/handle/123456789/9095> (дата звернення: 27.11.2025).
10. Тимошенко М.І., Савичук Н.О., Галушкіна Л.В. Відповідальність державних службовців: проблеми реалізації. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 20. С. 87–93. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2021.20.87> (дата звернення: 27.11.2025).
11. Гришук А.Б. Загальнотеоретичні аспекти відповідальності державних службовців. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2022. № 71. С. 234–238. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.71.39> (дата звернення: 27.11.2025).
12. Bzova L.G. Subjects of disciplinary proceedings against a judge under the laws of Ukraine and Spain: a comparative legal analysis. Аналітично-порівняльне правознавство. 2025. № 3 (ч. 3). С. 254–258. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.3.39> (дата звернення: 27.11.2025).
13. Lutsenko O. Bringing civil servants to liability for disciplinary misconduct: interaction between disciplinary and criminal procedures. Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2017. Vol. 8, issue 1(23). P. 305–311. DOI: [https://doi.org/10.14505/jarle.v8.1\(23\).12](https://doi.org/10.14505/jarle.v8.1(23).12) (дата звернення: 27.11.2025).
14. United Nations Office on Drugs and Crime. Civil and Administrative Liability of Public Officials for Corruption-related Offences under the United Nations Convention against Corruption. Vienna: UNODC, 2023.
15. Nicholls C., Bacarese A., Maton J., Scott R., Hatchard J. Corruption and Misuse of Public Office. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2024.

УДК 342.9:347.636:343.54

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.17>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАХИСТУ ПРАВ ДИТИНИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ

Добрянська Н.,
*кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри державно-правових та гуманітарних наук
навчально-наукового гуманітарного інституту,
Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського
ORCID: 0000-0002-6319-0409*

Пушкар О.
*кандидат юридичних наук,
докторант кафедри кримінального права і процесу,
Державний податковий університет
ORCID: 0009-0007-4194-1754
e-mail: o_2014zrm@ukr.net*

Добрянська Н., Пушкар О. Адміністративно-правове забезпечення координації діяльності суб'єктів захисту прав дитини у сфері протидії домашньому насильству.

Вказується, сучасна трансформація суспільних відносин та зростання рівня домашнього насильства вимагають невідкладного вдосконалення адміністративно-правових підходів до забезпечення правового захисту прав дитини. Збільшення кількості випадків насильства, що порушує основоположні права дітей, вимагає формування дієвого та скоординованого адміністративно-правового механізму взаємодії численних суб'єктів захисту прав дітей.

Статтю присвячено висвітленню окремих проблем адміністративно-правового забезпечення координації діяльності суб'єктів захисту прав дитини у сфері протидії домашньому насильству. Автором доведено, що у контексті загострення соціальних проблем, забезпечення належного правового захисту прав дитини від домашнього насильства стало невід'ємною складовою державної політики у сфері охорони дитинства. Аргументовано, що центральне місце в адміністративно-правовому регулюванні протидії насильству посідає питання ефективної координації між численними суб'єктами захисту прав дітей, оскільки без їхньої злагодженої та синхронної роботи неможливе своєчасне виявлення, припинення та превенція випадків насильства. Досліджено основні проблеми, що виникають у процесі міжвідомчої взаємодії, які зумовлені необхідністю забезпечення належної координації та оперативного реагування на випадки порушення прав дітей в умовах складної адміністративно-правової структури.

Особлива увага приділяється правовим аспектам розмежування адміністративних повноважень суб'єктів захисту, механізмам їхнього спільного реагування. Зроблено спробу проаналізувати прогалини та колізії в українському законодавстві, зокрема у частині визначення адміністративної відповідальності за порушення процедур координації.

На основі проведеного науково-правового аналізу автором сформульовано низку пропозицій щодо напрямків удосконалення адміністративно-правового регулювання у досліджуваній сфері. Серед ключових пропозицій – створення єдиної адміністративної цифрової платформи для обміну інформацією між суб'єктами захисту, чітке визначення адміністративних протоколів взаємодії, а також посилення адміністративно-правового забезпечення повноважень місцевих координаційних органів для забезпечення ефективного правового захисту прав дитини.

Ключові слова: захист прав дитини, протидія насиллю, координація, суб'єкти, адміністративно-правове забезпечення.

Dobrianska N., Pushkar O. Administrative and legal provision of coordination of activities of children's rights protection bodies in the field of combating domestic violence.

It is indicated that the modern transformation of social relations and the increase in the level of domestic violence require urgent improvement of administrative and legal approaches to ensuring the legal protection of children's rights. The increase in the number of cases of violence that violates the fundamental rights of children requires the formation of an effective and coordinated administrative and legal mechanism for interaction between numerous subjects of children's rights protection.

The article is devoted to highlighting certain problems of administrative and legal support for the coordination of the activities of subjects of child rights protection in the field of combating domestic violence. The author proves that in the context of aggravation of social problems, ensuring proper legal protection of children's rights from domestic violence has become an integral part of state policy in the field of childhood protection. It is argued that the central place in the administrative and legal regulation of combating violence is occupied by the issue of effective coordination between numerous subjects of child rights protection, since without their coordinated and synchronous work, timely detection, cessation and prevention of cases of violence are impossible. The main problems that arise in the process of interagency interaction are investigated, which are due to the need to ensure proper coordination and prompt response to cases of violation of children's rights in the conditions of a complex administrative and legal structure.

Special attention is paid to the legal aspects of the delimitation of administrative powers of subjects of protection, the mechanisms of their joint response. An attempt has been made to analyze gaps and conflicts in Ukrainian legislation, in particular in terms of determining administrative liability for violation of coordination procedures.

Based on the conducted scientific and legal analysis, the author has formulated a number of proposals for improving administrative and legal regulation in the area under study. Among the key proposals are the creation of a single administrative digital platform for the exchange of information between subjects of protection, a clear definition of administrative protocols of interaction, as well as strengthening the administrative and legal support of the powers of local coordination bodies to ensure effective legal protection of children's rights.

Key words: protection of children's rights, combating violence, coordination, subjects, administrative and legal support.

Постановка проблеми. Сучасна трансформація суспільних відносин та зростання рівня домашнього насильства вимагають невідкладного вдосконалення адміністративно-правових підходів до забезпечення правового захисту прав дитини. Збільшення кількості випадків насильства, що порушує основоположні права дітей, вимагає формування дієвого та скоординованого адміністративно-правового механізму взаємодії численних суб'єктів захисту прав дітей.

Незважаючи на наявність комплексного законодавства, у правозастосовній практиці зберігаються проблеми з ефективністю координації між органами (поліцією, службами у справах дітей тощо). Недостатньо чітке розмежування адміністративних повноважень, дублювання функцій та прогалини в обміні інформацією призводять до системних випадків, у яких дитина не отримує належного правового захисту. Особливої актуальності набуває адміністративно-правове забезпечення чітких протоколів взаємодії та реалізація міжнародних стандартів захисту прав дитини.

Таким чином, постає нагальна потреба в ґрунтовному аналізі адміністративно-правового регулювання та адміністративно-правового забезпечення координації діяльності суб'єктів захисту прав дитини, з'ясуванні проблемних аспектів їхньої взаємодії та визначенні ефективних адміністративно-правових інструментів для протидії домашньому насильству.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі проблемні питання, пов'язані зі здійсненням координації дій суб'єктів захисту прав дітей у сфері протидії домашньому насильству, досліджували такі науковці як І.А. Ботнаренко, О.О. Дмитришин, О.В. Максименко, Д.М. Тичина, І. Хомишин та ін. Між тим, недостатньо висвітленими залишаються деякі аспекти щодо визначення та розмежування повноважень між різними суб'єктами забезпечення захисту прав дітей у сфері протидії насильству, а також координація діяльності таких суб'єктів.

Формулювання цілей статті. Метою статті є комплексний аналіз чинного адміністративно-правового регулювання та розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення координації діяльності суб'єктів захисту прав дитини у

сфері протидії домашньому насильству. Основні завдання дослідження є: 1) проведення аналізу правового статусу, адміністративних функцій та повноважень суб'єктів захисту прав дітей щодо протидії домашньому насильству; 2) систематизація чинних адміністративно-правових механізмів координації між суб'єктами захисту в досліджуваній сфері та виявлення основних недоліків, що перешкоджають ефективній взаємодії відповідних суб'єктів; 3) обґрунтування конкретних пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання з метою посилення ефективності координації щодо захисту прав дитини у сфері протидії насиллю.

Виклад основного матеріалу. Однією з нагальних проблем сучасної системи адміністративно-правового забезпечення протидії насильству щодо дитини є недостатній рівень координації між чисельними суб'єктами, уповноваженими здійснювати захист прав дитини.

Указане призводить до погіршення ситуації у відповідній сфері. Зокрема, як зазначається у Національній стратегії захисту прав дитини у сфері юстиції на період до 2028 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України 14 липня 2025 р. № 708-р, протягом 2023 р. кількість кримінальних правопорушень, вчинених стосовно дітей, збільшилася на 28 відсотків порівняно 2022 р. (з 4718 до 6517). Водночас протягом 2024 р. на 12 відсотків зменшилася кількість кримінальних правопорушень, вчинених стосовно дітей, порівняно з аналогічним періодом 2023 р. (з 6517 до 5774). У той же час вказується, що показник вчинення кримінальних правопорушень стосовно дітей залишається високим, що потребує особливої уваги органів досудового розслідування та прокуратури щодо забезпечення прав та найкращих інтересів дітей, які є потерпілими від кримінальних правопорушень, відповідно до міжнародних стандартів [1].

Певним чином питання координації діяльності суб'єктів захисту прав дітей щодо протидії насиллю урегульовані Законом України «Про запобігання та протидію домашньому насильству». Відповідно до положень цього Закону дитиною, яка постраждала від домашнього насильства, визнається особа, яка не досягла 18 років та зазнала домашнього насильства у будь-якій формі або стала свідком (очевидцем) такого насильства. При цьому запобігання домашньому насильству у згаданому Законі розглядається як системне завдання, що виходить за межі простого правового реагування і вимагає глибокої зміни суспільних установок [2].

У науковій літературі запобігання домашньому насильству визначається як адміністративно-правовий механізм, що являє собою комплексну, координовану систему заходів, що здійснюються уповноваженими суб'єктами захисту прав дітей (органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, установами та громадянами) у межах їхніх адміністративних повноважень, згідно з адміністративно-правовим регулюванням, спрямовану на правовий захист прав дитини через мінімізацію причин і передумов поширення насильства (зокрема шляхом викорінення дискримінаційних уявлень та традицій), підвищення рівня обізнаності суспільства, формування нетерпимого ставлення до насильницької моделі поведінки та забезпечення небайдужого ставлення до постраждалих осіб, насамперед постраждалих дітей [3, с. 47].

У ст.ст. 18-19 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» урегульовано систему заходів щодо запобігання насильству, зокрема щодо дітей. Аналіз цих норм Закону показує, що суб'єкти забезпечення захисту прав дитини не лише вивчають стан, причини та передумови поширення насильства, але й активно працюють над підвищенням поінформованості населення, формуванням нетерпимого ставлення до насильницьких моделей поведінки (зокрема через медіа та освітні програми), а також викоріненням дискримінаційних уявлень, що можуть виступати його підґрунтям.

Фактично, Закон встановлює обов'язок держави та суспільства сприяти усвідомленню домашнього насильства як порушення прав людини. Аналізовані норми чітко вказують на необхідність врахування непропорційного впливу домашнього насильства, зокрема на дітей (як найбільш вразливу категорію). На виконання цих завдань передбачено низку заходів: від збору статистичних даних та проведення галузевих досліджень, до організації спеціалізованих тренінгів для фахівців, що безпосередньо працюють у цій сфері. Критично важливим елементом є встановлення обов'язку невідкладного повідомлення для всіх громадян, яким стало відомо про вчинення насильства, особливо якщо постраждалими є діти. Це положення перетворює кожного громадянина на потенційного суб'єкта первинного захисту прав дитини, що має сприяти швидкому запуску адміністративно-правового механізму реагування [2].

Окрім того, невід'ємною складовою адміністративно-правового забезпечення протидії насильству щодо дитини є встановлення юридичної відповідальності за вчинення такого насильства, яке залежно від серйозності правопорушення може бути адміністративним або кримінальним.

Зокрема, ст. 173-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [4] є ключовою нормою адміністративно-правового регулювання протидії домашньому насильству, оскільки встановлює адміністративну відповідальність за це діяння. Об'єктивна сторона правопорушення охоплює умисне вчинення діянь (дії чи бездіяльності) фізичного, психологічного або економічного характеру, таких як застосування насильства без тілесних ушкоджень, погрози, образи, переслідування або позбавлення засобів існування, за умови настання наслідків у вигляді шкоди фізичному чи психічному здоров'ю потерпілого.

Досліджувана норма КУпАП диференціює санкції залежно від кваліфікуючих ознак, виділяючи вчинення правопорушення стосовно малолітньої чи неповнолітньої особи (що встановлює посиленій адміністративно-правовий захист прав дитини) та рецидив (повторне вчинення протягом року). Санкції реалізуються через механізм адміністративної юрисдикції і передбачають накладення штрафу, застосування громадських робіт або адміністративного арешту, причому ступінь адміністративного стягнення значно зростає при наявності кваліфікуючих ознак, особливо щодо дитини [4].

Статтею 126-1 Кримінального кодексу України (далі – КК України) визначена кримінальна відповідальність за вчинення домашнього насилля, що на відміну від адміністративної відповідальності настає лише тоді, коли має місце систематичність діянь та настання тяжких, стійких наслідків для жертви (розлади здоров'я, емоційна залежність) [5].

Окрім того ст. 91-1 КК України встановлює дискреційне повноваження суду застосовувати до особи, яка вчинила злочин, пов'язаний із домашнім насильством, один або кілька обмежувальних заходів одночасно з призначенням покарання, не пов'язаного з позбавленням волі. Ці заходи являють собою систему правового захисту прав дитини та постраждалої особи, спрямовану на ізоляцію кривдника від жертви (заборона перебувати у спільному житлі, наближатися чи спілкуватися), а також на корекцію його поведінки (направлення для проходження програми для кривдників). Особливої ваги набуває обмеження спілкування з дитиною, якщо насильство було вчинено безпосередньо стосовно дитини або у її присутності, що підкреслює пріоритетність прав дітей у системі судового захисту. Застосування цих заходів є формою кримінально-правового впливу, що має профілактичний характер та може бути застосоване лише до осіб, які на момент вчинення насильства досягли 18-річного віку [5].

Зважаючи на багаторівневу та різноманітну систему заходів попередження насильства щодо дитини, не менш чисельною є система суб'єктів, що реалізують повноваження у сфері протидії такому насильству. Тому без належної координації діяльності цих суб'єктів неможливо досягнути ефективності та злагодженості у їхній роботі.

Аналіз положень ст. ст. 7-17 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» дає підстави зробити висновок, що система суб'єктів протидії насильству щодо дитини включає декілька рівнів, а саме:

1) центральний рівень – суб'єкти, присутні на цьому рівні відповідають за формування політики, нормативно-правове регулювання, стратегічну координацію усіх суб'єктів, затвердження типових програм (для постраждалих та кривдників) та створення Єдиного державного реєстру випадків домашнього насильства та насильства за ознакою статі;

2) регіональний та місцевий рівні, суб'єкти якого забезпечують реалізацію державної політики на місцях, розробку регіональних програм, координацію взаємодії на регіональному/територіальному рівні та створюють спеціалізовані служби підтримки (притулки, центри). На цьому рівні також реалізуються повноваження органу опіки та піклування;

3) безпосередній рівень, представлений, передусім, Службою у справах дітей, відповідним уповноваженим підрозділом Національної поліції тощо, на яких покладене завдання щодо захисту прав та інтересів постраждалої дитини (у тому числі в суді), вирішення питань про відібрання дитини від кривдників-батьків, влаштування дитини в патронатні сім'ї чи реабілітаційні центри, а також виявлення фактів насильства щодо дитини, припинення насильства, винесення термінових заборонних приписів, взяття кривдників на профілактичний облік, а також можливість проникати до житла без рішення суду у невідкладних випадках, пов'язаних із загрозою життю та здоров'ю.

Окрім розглянутих вище суб'єктів важливе значення мають допоміжні суб'єкти – заклади освіти, охорона здоров'я, правничої допомоги тощо. Ці суб'єкти виконують функцію обов'язкових первинних інформаторів. Наприклад, заклади освіти та медичні установи протягом однієї доби зобов'язані

повідомляти про виявлені факти насильства та ушкодження поліцію та Службу у справах дітей, а Центри правничої допомоги забезпечують безоплатну допомогу постраждалим [2].

Деякі питання реалізації повноважень наведених суб'єктів у досліджуваній сфері урегульовані Порядком реагування на випадки насильства та жорстокого поводження з дітьми, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 19 листопада 2025 р. № 1513 [6]. Цей Порядок покладає на працівників уповноваженого суб'єкта (тобто працівники установ, де може виявитися факт насильства: школи, дитсадки, лікарні, соціальні центри тощо) адміністративний обов'язок невідкладного реагування, який складається з таких дій: вжиття невідкладних заходів для припинення насильства чи жорстокого поводження, надання домедичної допомоги та виклик екстреної медичної допомоги; невідкладне звернення до органів Національної поліції та повідомлення керівника уповноваженого суб'єкта, батьків або інших законних представників (за винятком, коли керівник або законні представники є кривдниками).

Таким чином, у межах адміністративно-правового забезпечення захисту прав дитини у сфері запобігання насильству встановлений прямий обов'язок для посадових та службових осіб уповноважених органів діяти негайно, як щодо припинення загрози, так і щодо запуску офіційних процедур реагування через Національну поліцію та інші органи.

Що стосується координації дій таких суб'єктів, то за змістом ст. 15 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» система такої координації побудована на засадах міжвідомчої взаємодії, що передбачає: взаємний обмін інформацією між різними суб'єктами не пізніше однієї доби у кожному разі виявлення фактів вчинення насильства щодо дитини; узгодженість заходів реагування та надання допомоги постраждалим, що здійснюються різними суб'єктами, що забезпечує координованість дій уповноважених підрозділів Національної поліції, Служби у справах дітей, соціальних служб та ін.; координований моніторинг та міжвідомчу підготовку фахівців та моніторинг дотримання вимог законодавства; функціонування Єдиного державного реєстру випадків домашнього насильства, що слугує централізованим інструментом для збору, зберігання та обміну даними між усіма суб'єктами, що має забезпечити горизонтальну координацію інформаційних потоків тощо [2].

Окремо необхідно звернути увагу на норми Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі, затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 22 серпня 2018 року № 658. Цим Порядком передбачено, що взаємодія суб'єктів координується Міністерством соціальної політики України (на загальнодержавному рівні), Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями (на регіональному рівні), районними, районними у містах Києві і Севастополі державними адміністраціями та виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах рад, у тому числі об'єднаних територіальних громад (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці) [7].

Отже, як можна зробити висновок у результаті проведеного дослідження, законодавство України досить розгалужено регулює взаємодію та інші засади координації діяльності різних суб'єктів захисту прав дитини у сфері запобігання насильству. Водночас, попри такий підхід законодавця, у правовому регулюванні можна виділити окремі недоліки, що ускладнюють ефективне адміністративно-правове забезпечення координації у відповідній сфері, а саме: 1) надмірна розгалуженість системи суб'єктів у сфері захисту прав дітей; така множинність адміністративних звітних ланок може перевантажувати суб'єктів захисту бюрократією, відволікаючи ресурси від прямої роботи з дитиною та загрожуючи оперативній горизонтальній координації; 2) залежність координації від підзаконних актів, оскільки Закон часто встановлює загальне правило (наприклад, реагування з урахуванням оцінки ризиків), але детальні процедури та порядки взаємодії делегуються на рівень Кабінету Міністрів України та відомчих актів. Означене, у свою чергу створює ризик неузгодженості або затримок у практичному впровадженні, що є критичним для забезпечення правового захисту прав дитини у невідкладних ситуаціях; 3) дублювання повноважень деяких суб'єктів захисту прав дітей, зокрема уповноваженого підрозділу Національної поліції, Служби у справах дітей, органів опіки та піклування та ін., що потенційно створює адміністративний ризик розмежування процедур та, як наслідок, неможливість встановлення конкретних відповідальних за той чи інший напрямок діяльності суб'єктів.

З цього приводу О. О. Дмитришин вказує, що попри розвинене законодавство у сфері протидії домашньому насильству, це явище все ще залишається поширеним на побутовому рівні, що, на

думку вченого, зумовлено, зокрема, тим, що багато жертв не усвідомлюють, що зазнають насильства, не вірять у можливість отримання реальної допомоги, а також через недостатньо суворі заходи покарання для кривдників. Для положення цих недоліків науковець пропонує адаптувати норм КУпАП відповідно до положень Стамбульської конвенції (Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами [8]), що на його думку, є важливим етапом у реформації національного законодавства для забезпечення ефективного захисту прав людини [9, с. 359].

Підтримуючи думку вченого, окрім того, установлені прогалини в адміністративно-правовому регулюванні координації діяльності суб'єктів захисту прав дитини у сфері протидії домашньому насильству вимагають невідкладних управлінських та законодавчих рішень. Насамперед, доцільним є впровадження заходів, спрямованих на подолання адміністративної бюрократизації та неузгодженості оперативних процедур, зокрема шляхом законодавчого закріплення адміністративного мандату на використання Єдиного державного реєстру випадків домашнього насильства як єдиної уніфікованої платформи для збору, обміну інформацією та звітування. Така цифровізація адміністративного забезпечення мінімізує часові втрати, що є критичним для забезпечення невідкладного правового захисту прав дитини, та забезпечить прозору горизонтальну координацію між усіма залученими суб'єктами захисту прав дітей на основі єдиних даних. Водночас, для усунення залежності від розрізнених підзаконних актів, необхідно розробити та затвердити на найвищому рівні Типовий міжвідомчий адміністративно-процедурний протокол координації, який має чітко регламентувати послідовність, строки, форму обміну інформацією та процедуру переходу повноважень від екстреного реагування (уповноважений підрозділ Національної поліції) до соціального супроводу (Служба у справах дітей, органи опіки та піклування), забезпечуючи повну відповідність міжнародним стандартам захисту прав дитини.

Поряд з уніфікацією процедур, пріоритетного значення набуває інституційне зміцнення та посилення адміністративної відповідальності відповідних суб'єктів, що вимагає наділити міжвідомчі координаційні ради на рівні територіальних громад адміністративно-владними повноваженнями для ухвалення оперативних рішень, обов'язкових до виконання усіма суб'єктами захисту у межах громади. Крім того, з метою підвищення дисципліни та якості адміністративно-правового забезпечення, доцільно внести зміни до КУпАП, встановивши адміністративну відповідальність посадових осіб за неналежне виконання або порушення встановлених Протоколів координації, що призвело до зволікання або відмови у наданні допомоги постраждалій дитині.

Висновки. За результатами проведеного дослідження адміністративно-правового забезпечення координації діяльності суб'єктів захисту прав дитини у сфері протидії домашньому насильству можна зробити висновок, що ефективний правовий захист прав дитини від насильства не може бути забезпечений без належного адміністративно-правового забезпечення координації між чисельними суб'єктами, уповноваженими у тій чи іншій мірі сприяти захисту прав дитини. Чинне законодавство, хоча й визначає широке коло суб'єктів захисту прав дітей (уповноважений підрозділ Національної поліції, Служба у справах дітей, органи опіки та), однак, не створює єдиного, оперативного та обов'язкового адміністративно-правового механізму їхньої взаємодії, що призводить до дублювання функцій, прогалин в інформаційному обміні та, як наслідок, до системних недоліків у захисті прав дітей.

Зокрема, у процесі дослідження встановлено, що основним недоліком чинної системи протидії насильству щодо дитини є надмірна залежність оперативної координації від розрізнених підзаконних актів та відомчих інструкцій, а також адміністративна бюрократизація звітних процедур. Для усунення виявлених недоліків обґрунтовано необхідність вжиття трьох взаємопов'язаних адміністративно-правових заходів: 1) уніфікація процедур протидії насильству щодо дитини шляхом затвердження Кабінетом Міністрів України єдиного Типового міжвідомчого адміністративно-процедурного протоколу координації з прямою дією, що чітко регламентує послідовність дій усіх суб'єктів захисту прав дитини; 2) подальша цифрова інтеграція реєстрів для обміну інформацією та звітування, що забезпечить оперативну горизонтальну координацію між суб'єктами забезпечення захисту прав дітей; 3) посилення юридичної відповідальності відповідних посадових та службових осіб, зокрема внесення змін до КУпАП для встановлення адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення протоколів координації, що є необхідним важелем для гарантування безумовного правового захисту прав дитини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про схвалення Національної стратегії захисту прав дитини у сфері юстиції на період до 2028 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2028 роках: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.07.2025 № 708-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/708-2025-%D1%80#Text>.
2. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#Text>.
3. Путівник координатора заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. Практичний посібник; за заг. ред. А.Б. Блага. К.: ФОП Клименко, 2020. 156 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
5. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 15.12.2025).
6. Про затвердження Порядку реагування на випадки насильства та жорстокого поводження з дітьми: постанова Кабінету Міністрів України від 19.11.2025 № 1513. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1513-2025-%D0%BF#Text>.
7. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі: постанова Кабінету міністрів України від 22 серпня 2018 року № 658. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-2018-%D0%BF#Text>.
8. Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція): Міжнародний документ від 11.05.2011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-11#Text.
9. Дмитришин О. О. Нормативно-правове регулювання захисту прав дітей, які постраждали від домашнього насильства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2025. Вип. 87. Ч. 2. С. 353-360. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2025/03/55.pdf>

УДК 364-43

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.18>

ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Дробіна І.О.,
доктор філософії,
старший науковий співробітник
науково-методичної лабораторії
внутрішнього забезпечення якості
освітньої діяльності
науково-методичного відділу
аналізу та прогнозу освітньої діяльності
науково-методичного центру організації
та провадження освітньої діяльності
Національного університету оборони України
ORCID: 0000-0002-5839-8563

Дробіна І.О. Професіоналізація волонтерської діяльності.

У статті проаналізовано правове регулювання волонтерської діяльності в контексті підтримки Збройних Сил України як «неформального» виду професійної зайнятості та виду економічної діяльності. Особлива увага приділяється проблемам правового регулювання такого виду зайнятості та його розвитку, що виник внаслідок російської збройної агресії, розпочатої у 2014 році. Визначено ознаки «професіоналізації» волонтерської діяльності, яка включає соціальне страхування, отримання доходу та зарахування такої діяльності до професійного стажу. Розглянуто базові нормативно-правові акти у цій сфері, зокрема Закон України «Про волонтерську діяльність», та з'ясовано, що попри наявності регулювань, існує нагальна потреба у їх удосконаленні.

З огляду на зростаючі потреби воєнного часу, встановлено, що державна запроваджує активне правове регулювання підтримки волонтерської діяльності. Таке регулювання значною мірою імплементує зарубіжний досвід в цій сфері правового регулювання та має велике розгалуження у різних видах нормативно-правових актів. Крім того, існує фактичне сприйняття не тільки громадянами, а й органами місцевого самоврядування та органами державної влади волонтерства як професії. Основні виклики пов'язані з відсутністю спеціальної літератури для волонтерів, яка б надавала роз'яснення щодо особливостей правового регулювання такого виду діяльності саме з огляду його «професійних» ознак.

Ключові слова: волонтерська допомога, волонтерство, волонтерська діяльність, професійна діяльність, правове регулювання, Збройні Сили України.

Drobina I.O. Professionalization of volunteer activities.

The article analyzes the legal regulation of volunteer activities in the context of supporting the Armed Forces of Ukraine as an “informal” type of professional employment and economic activity. Particular attention is paid to the problems of legal regulation of this type of employment and its development, which arose as a result of the Russian armed aggression that began in 2014. The signs of «professionalization» of volunteer activities are identified, which include social insurance, income generation, and the inclusion of such activities in professional experience. The basic regulatory and legal acts in this area, in particular the Law of Ukraine «On Volunteer Activity» are considered, and it is found that despite the existence of regulations, there is an urgent need to improve them.

Given the growing needs of wartime, it has been established that the state is introducing active legal regulation of support for volunteer activities. Such regulation largely implements foreign experience in this area of legal regulation and has many branches in various types of regulatory acts. In addition, there is a de facto perception of volunteering as a profession not only by citizens, but also by local self-government bodies and state authorities. The main challenges are related to the lack of specialised

literature for volunteers that would provide explanations regarding the specifics of legal regulation of this type of activity, particularly in view of its “professional” characteristics.

Key words: volunteer assistance, volunteering, volunteer activity, professional activity, legal regulation, Armed Forces of Ukraine.

Постановка проблеми. У сучасному світі волонтерський рух давно визнано більшістю розвинутих держав і Україна не тільки йде шляхом поступової імплементації міжнародних норм у сфері правового регулювання волонтерської діяльності, а й активно запроваджує норми у контексті забезпечення надання волонтерської допомоги військовим формуванням під час збройних конфліктів. Збройні Сили України, значною мірою покладаються на волонтерську підтримку, що зумовлює актуальність правового регулювання цієї діяльності.

Регулювання волонтерської допомоги Збройними Силами України з огляду на тривалість збройного конфлікту неминуче призводить до тривалої за часом такої діяльності, яка вже не носить одноразового випадкового характеру, і носить ознаки тривалої зайнятості, системності.

Проте, наукова спільнота ще не сформувала одноголосної думки стосовно визнання такої діяльності «професійною», а розпорошеність нормативно-правового регулювання надання волонтерської допомоги Збройними Силами України в різних нормативно-правових актах не дозволяє чітко, всебічно дійти висновку про наявність або відсутність ознак «професії» волонтер чи однозначних умов, які б фіксували таку діяльність «професійною». Це призводить до правової невизначеності, обурення населення зростання статків окремих волонтерів, які населення вважає необґрунтованими. Це може впливати на ступень довіри до волонтерських ініціатив, їх легітимності. Неврегульованість таких аспектів, як фінансування волонтерських організацій, розподіл їх доходів та зарахування професійного стажу або стажу загального соціального страхування їх членів не тільки перешкоджає роботі волонтерських організацій, а й стає темою правоохоронних та журналістських розслідувань.

Особливі труднощі виникають через динамічний характер українського законодавства у сфері надання волонтерської допомоги Збройними Силами України, що разом із гнучкістю правового регулювання, під час його адаптування до швидкоплинних умов та потреб військових формувань, самих волонтерських організацій, одночасно створює «білі плями», конкурентні норми з одного і того ж питання. У зв'язку з цим, поетапне запровадження міжнародного досвіду та практик, а також українська практика правозастосування вітчизняних норм з цієї сфери створюють фундамент для поступового визнання волонтерської діяльності «професійною».

Стан опрацювання цієї проблематики. Одними з перших науковців, які звернули увагу саме на «професійне» волонтерство Мальцев Е.А. [1], Чепурка В. [2], Єременко А., Безрукова О. [3], Лобанюк Д. [4], Яремчук С.С., Семенюк-Прибатьєв А.В., Адамовський В.І. [5], Шепітько Т. [6]. Вказані фахівці зосередили увагу на феномен виникнення «професійних» ознак в системі правового регулювання надання волонтерської допомоги Збройними Силами України.

На думку вчених, це професійна і не дарма ліцензована діяльність – зі своїми стандартами. Волонтери, котрі займаються цим від 2013 року, вже мають фаховий досвід. З одного боку, волонтерство не має бути професією, хоча і стає нею для багатьох. З другого боку, волонтерство – це елемент громадянського суспільства, волевиявлення дією. І це дуже важливо. Наслідки для держави і суспільства залежатимуть від самих волонтерів і еволюції волонтерства як явища. Інституціалізоване волонтерство почасти перестає бути волонтерством і стає професійною діяльністю. Експертність волонтерів і їх організація за 11 років збройного конфлікту Росії з Україною еволюціонувала та вийшла на новий «професійний» рівень. Вказані вчені вважають, що потреби суспільства у цій сфері мають бути інституціалізовані, заплановані і забюджетовані, а їх задоволення – законодавчо систематизоване. Аналіз багаторічної волонтерської діяльності у сфері оборони України не тільки не призвів до висновку у її другорядності або у визнання зменшення її потреби для держави, а й довів, що держава готова ефективно інтегрувати в свою систему будь-які нові елементи, що сприяють зміцненню обороноздатності України та реалізації громадських ініціатив, в тому числі пов'язаних з волонтерством, на рівні законодавства.

Метою дослідження є провести аналіз існуючих нормативно-правових актів, що регулюють волонтерську допомогу Збройними Силами України, які свідчать про наявність ознак такої діяльності як «професійної» та різновиду економічної зайнятості населення, ідентифікації правових прогалин з даного питання та розробки пропозицій щодо вдосконалення законодавчої бази у напрямках та видах цієї допомоги з огляду на її «професійність».

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання волонтерської допомоги Збройним Силам України вже давно є одним з пріоритетів національної оборонної політики, особливо у контексті тривало збройного конфлікту російської федерації із Україною.

Частина перша статті 17 та частина перша статті 65 Конституції України зазначають, що захист суверенітету і територіальної цілісності України є справою всього Українського народу, обов'язком громадян України [7]. Ознаки «зайнятості» як «професійної» зазначається частинами другою-п'ятою статті 17 Конституції України, які передбачають перебування громадян на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях. А частина друга статті 65 Конституції України, встановлює, що громадяни відбувають військової служби за законом [7].

Разом з тим, і волонтерська діяльність в Україні – країні з писаним правом, відбувається на підставі Закону України «Про волонтерську діяльність», який в якості одного з напрямів волонтерської діяльності зазначає надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, дії правового режиму надзвичайного чи воєнного стану, здійснення заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України та/або іншої країни проти України [8, ч. 3 ст. 1].

Стаття 6 зазначеного Закону стосується виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або інвалідності волонтера внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації проти України та/або іншої країни проти України, бойових дій та збройних конфліктів [8].

Пункт «е)» статті 3 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року № 2262-ХІІ зазначає, що умови, норми і порядок пенсійного забезпечення, встановлені цим Законом для військовослужбовців строкової служби та членів їх сімей, поширюються також (якщо не передбачено інше) на осіб, які стали особами з інвалідністю у зв'язку з пораненням, каліцтвом, контузією або внаслідок захворювання, пов'язаного з безпосередньою участю в антитерористичній операції або забезпеченням її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах її проведення, з безпосередньою участю у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони [9].

Такі санкції вище вказаних статей не просто стосується соціального захисту людей, пов'язаних із нещасливим випадком людей, що займалися якимось «хобі», а є єдиним напрямом із сімнадцяти напрямів волонтерської діяльності зазначених Законом України «Про волонтерську діяльність» [8] де загибель (смерть) або інвалідність волонтера фактично прирівнюється до такого ж захисту військовослужбовців строкової військової служби або страхування нещасливих випадків на виробництві, що є беззаперечною ознакою зайнятості у сфері оборони.

Частина шоста статті 5 Закону України «Про волонтерську діяльність» зобов'язує організації та установи, що залучають до своєї діяльності волонтерів, надавати волонтеру на його вимогу письмове підтвердження здійснення ним волонтерської діяльності із зазначенням напрямку, періоду та часу здійснення такої діяльності [8]. І хоча Закон не пояснює за чого такі відомості необхідні волонтеру загалом, але окремий випадок наводить в абзаці третьому частини 4 статті 7 цього ж Закону, згідно з яким волонтер має право на зарахування часу здійснення волонтерської діяльності до практики в разі її відповідності освітній програмі закладу освіти за згодою закладу освіти.

Частина друга статті 17 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» передбачає включення до вислуги років, що враховується при призначенні пенсії окремим категоріям осіб, часу навчання у закладах освіти незалежно від форми здобуття освіти. Таке зарахування здійснюється за умови присвоєння після завершення навчання офіцерського або спеціального звання та за винятком навчання у військових і спеціалізованих закладах відповідного профілю.

Час навчання зараховується до вислуги років до вступу на службу або призначення на відповідну посаду в межах не більше п'яти років із розрахунку один рік навчання за шість місяців служби, що має істотне значення для формування пенсійних прав зазначених категорій осіб [9].

Таким чином, у вищезазначених випадках зарахування часу здійснення волонтерської діяльності до практики в разі її відповідності освітній програмі закладу освіти за згодою закладу освіти,

зараховується вказаним волонтерам, у разі їх прийнятті на вказані види державної служби, з розрахунку один рік навчання включно із практикою за шість місяців служби, а не сам час зайняття волонтерською діяльністю.

Наступне питання, яке має значення – отримання винагороди волонтером.

Частина 4 статті 7 та стаття 11 Закону України «Про волонтерську діяльність» передбачають, що волонтер має право на відшкодування витрат, пов'язаних зі здійсненням волонтерської діяльності, а саме: витрати на відрядження на території України та за кордон у межах норм відшкодування витрат на відрядження, встановлених для державних службовців і працівників підприємств, установ та організацій, що повністю або частково утримуються (фінансуються) за рахунок бюджетних коштів.

Волонтеру можуть бути відшкодовані підтверджені документами: витрати на проїзд (включаючи перевезення багажу) до місця здійснення волонтерської діяльності; витрати на отримання візи; витрати на харчування, коли волонтерська діяльність триває більше 4 годин на добу; витрати на проживання у разі відрядження волонтера до іншого населеного пункту для провадження волонтерської діяльності, що триватиме більше 8 годин; витрати на поштові та телефонні послуги, пов'язані із здійсненням волонтерської діяльності; витрати на проведення медичного огляду, вакцинації та інших лікувально-профілактичних заходів, безпосередньо пов'язаних з наданням волонтерської допомоги [8].

Але такі відшкодування не є винагородою. Звідки ж тоді деяких волонтерів мільйонні статки?

Частина 1 статті 1 Закону України «Про волонтерську діяльність» зазначає, що волонтерська діяльність є формою благодійної діяльності [8].

Згідно частини 3 статті 17 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» розмір адміністративних витрат благодійної організації не може перевищувати 20 відсотків доходу цієї організації у поточному році [10].

Додаток 26 (пункти 4.39, 5.17) до Настанови з визначення вартості будівництва, затвердженої наказом Міністерства розвитку громад та територій України від 01 листопада 2021 року № 281, до адміністративних витрат належать витрати на оплату праці управлінського й допоміжного персоналу з урахуванням усіх передбачених законодавством виплат, а також витрати на службові відрядження та транспортне забезпечення апарату управління [11].

Перелік адміністративних витрат передбачений пунктами 4.39, 5.17 Додатку 26 [11] визначений виключно для будівельних організацій.

Виникає питання, по-перше, чи можуть такі витрати розповсюджуватися і на благодійні організації і по-друге, оскільки наказ Міністерства розвитку громад та територій України «Про затвердження кошторисних норм України у будівництві» від 01 листопада 2021 року № 281 не зареєстровано у Міністерстві юстиції, то чи є він обов'язковим нормативно-правовим актом в сенсі Указу Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 року № 493/92 [12].

На додаток, зміст адміністративних витрат зазначених у Додатку 26 (пункти 4.39, 5.17) до Настанови з визначення вартості будівництва, затвердженої наказом Міністерства розвитку громад та територій України від 01 листопада 2021 року № 281 [11], частково перетинається із змістом відшкодувань передбачених частиною 4 статті 7 та статтею 11 Закону України «Про волонтерську діяльність», які відшкодовуються благодійною організацією волонтеру [8]. Тоді, чи відшкодовувати благодійній організації чи волонтерам решту витрат про які йдеться у Додатку 26 Настанови з визначення вартості будівництва? [11]

Чим більше неясності з цього питання тим заможніше стають окремі волонтери, що викликає заслужене обурення громадян.

Крім ризиків загинути або отримати інвалідність внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час надання волонтерської допомоги Збройним Силам України або здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, волонтери також потрапляють у полон.

Держава піклується про осіб, що потрапили у полон до ворога.

Закон України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їх сімей» [13] визначає правовий статус і гарантує соціальний захист як військовослужбовців, так і цивільних осіб, які перебували в полоні. Проте, стаття 12 «Забезпечення реалізації прав осіб, стосовно яких

встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, після їх звільнення на пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування» вказаного Закону не містить норм щодо зарахування часу перебування волонтерів у полоні до стажу загальнообов'язкового державного соціального страхування [13].

Практичне життя дещо відрізняється від формального регулювання відносин державою і Інтернет рясніє оголошеннями про «оплачувані вакансії волонтерів» [14] або про «професійне волонтерство» [15].

З початком збройної агресії Російської Федерації проти України активізувалося багато вже існуючих консультативно-дорадчих громадських органів Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України, в яких брали участь волонтери, та виникли нові органи з їх участю а саме: Рада у справах душпастирської опіки при Міністерстві оборони України [16]; Комітет реформ Міністерства оборони та Збройних Сил України [17], Рада сприяння імплементації реформ Міністерства оборони України [18, 19], Проектний офіс Ради реформ Міністерства оборони України [20], Рада резервістів Збройних Сил України [21], Ради сімей військовослужбовців [22], Рада волонтерів при Міністерстві оборони України [23].

У зв'язку з обмеженістю повноважень Ради волонтерів при Міністерстві оборони України [23] у волонтерів та керівництва Міноборони виникла ідея «волонтерського десанту» – влаштування волонтерів на роботу в Міністерство. В листопаді 2014 року співробітниками Міноборони стали 8 волонтерів, що пройшли тест на поліграфі. Серед їх досягнень на державній службі відзначають впровадження електронної системи закупівель та електронного реєстру обліку майна Міністерства, розробку нових технічних умов для постачальників, а також новації в області харчування військових та автоматизації складів. Однак упродовж першого року роботи більшість «десантників» звільнилися, а їх починання були передані «Проектному офісу реформ» [24].

У грудні 2014 року 10 волонтерів із досвідом переговорної роботи ввійшли до складу Об'єднаного координаційного центру звільнення заручників, створеного при Міноборони [25, 26].

У серпні 2015 року в Міноборони з'явився Координаційний штаб волонтерів «Сармат». Штаб став працювати на фронті, шукаючи проблеми з тилловим та медичним забезпеченням, наданням статусів учасників АТО та бойових дій, виплатами бійцям, а також відстежуючи представлення їх до нагород [24, 27].

Згідно статті 1 Закон України «Про основи національного спротиву» добровольче формування територіальної громади – воєнізований підрозділ, сформований на добровільній основі з громадян України, які проживають у межах території відповідної територіальної громади, який призначений для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони [28].

Слід зазначити, що згідно статей 9 та 24 Закон України «Про основи національного спротиву» [28] на громадян України, зарахованих до складу добровольчих формувань територіальних громад, під час участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони поширюється дія статутів Збройних Сил України.

На членів добровольчих формувань територіальних громад під час їх участі у заходах підготовки добровольчих формувань територіальних громад, а також виконання ними завдань територіальної оборони поширюються гарантії соціального і правового захисту, передбачені Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [29]. На членів добровольчих формувань територіальних громад, які беруть участь у заходах, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, поширюються гарантії соціального захисту, передбачені Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [30]. Таким чином, правовий статус членів добровольчих формувань територіальних громад (як озброєних волонтерів – комбатантів) де-юре прирівняний до військовослужбовців Збройних Сил України, адже на таку категорію волонтерів розповсюджується дія статутів Збройних Сил України, а соціальний захист задекларований Законом без виключень, передбачений всіма статтями Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [29] в тому числі і зарахування часу перебування у складі добровольчого формування територіальної громади до вислуги років, отримання продовольчого речового, грошового та інших видів забезпечення, додаткової винагороди членів добровольчих формувань територіальних громад на рівні військовослужбовців під час дії воєнного стану (особливого періоду), надання оплачуваних відпусток та медичного обслуговування у медичних закладах Міністерства оборони України і санаторно-курортного лікування та відпочинку,

забезпечення жилими приміщеннями та правом на освіту, пенсійне забезпечення та решта пільг і переваг, пов'язана саме з проходженням військової служби.

Згідно пунктів 6 та 7 Положення про добровільні формування територіальних громад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1449 [31] членство у добровільному формуванні не звільняє від обов'язку проходження строкової військової служби, військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, військової служби за призовом осіб офіцерського складу, військової служби за призовом осіб із числа резервістів в особливий період. Тобто це не є військовою службою.

Під час мобілізації добровольці територіальної оборони, які за станом здоров'я придатні до військової служби у воєнний час та мають військово-облікову спеціальність, за потреби призиваються для комплектування військових частин Сил територіальної оборони Збройних Сил та інших складових сил оборони за територіальним принципом.

На сьогодні ні науковці ні держава ще не висловилися з питань механізму практичної реалізації зазначених норм щодо волонтерів, які є членами добровільних формувань територіальних громад. На мою думку, таке подальше врегулювання буде відбуватися шляхом створення судових прецедентів із захисту прав волонтерів – членів добровільних формувань територіальних громад та роз'яснень Конституційного Суду України.

Європейська конвенція про довгострокову волонтерську службу від 11 травня 2000 року є інструментом неформального навчання волонтерів і тих, з ким вони співпрацюють, дає молоді можливість навчатися солідарності і просувати її, а також служити суспільству. У Конвенції зазначено визначення згідно якого «Волонтер – це людина, яка на законних підставах проживає на території однієї із Сторін, яка на законних підставах знаходиться на території іншої Сторони безперервно протягом не менш трьох місяців і не більш дванадцяти місяців для здійснення волонтерської служби повний робочий день. Волонтер може або належати, або співпрацювати з направляючими чи приймаючими некомерційними неурядовими організаціями» [32, ст. 2].

Як бачимо Європейська конвенція про довгострокову волонтерську службу від 11 травня 2000 року [32] розглядає волонтерство саме як службу, яка повинна мати визначений термін від трьох місяців і не більш дванадцяти місяців і відбуватися повний робочий день.

Крім того, стаття 9 вказаної Конвенції зазначає, що волонтери, які є учасниками довгострокової волонтерської служби забезпечуються харчуванням та проживанням за рахунок приймаючої організації. Волонтерам під час виконання завдань забезпечуються усім необхідним. Їм надається, як мінімум, один повний вихідний день на тиждень, при цьому не менш одного вихідного дня на місяць за обранням самого волонтера. Волонтери отримують достатню суму коштів на кишенькові витрати, розмір якої узгоджується між направляючою та приймаючою організаціями. І такі права надаються у межах законодавства приймаючої сторони.

У преамбулі Конституції України задекларовано незворотність європейського курсу України [7], а це означає поступову гармонізацію законодавства України із європейською спільнотою, в тому числі імплементацію Європейської конвенції про довгострокову волонтерську службу від 11 травня 2000 року [32] в українське законодавство.

Стратегією державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», затвердженій Указом Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 [33] передбачалось приєднання України до Європейської конвенції про довгострокову волонтерську службу від 11 травня 2000 року.

Слід зазначити, що необхідних заходів щодо прискорення процесу приєднання України до Європейської конвенції про довгострокову волонтерську службу, передбачених вказаною Стратегією державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженою Указом Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012, вжито так і не було. Не врегульоване і питання виплати «достатньої суми грошей на кишенькові потреби» волонтерів не тільки створює корупційні ризики у цій сфері правового регулювання, а й, на мою думку, порушує гарантоване статтею 48 Конституції України [7] право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.

У зв'язку з відсутністю механізму реалізації правових приписів, що регулюють збір благодійних пожертв, та відсутністю належного контролю державних органів, що реалізують державну політику у сфері волонтерської діяльності щодо обліку грошей та майна, законодавство у цій сфері потребує значного доопрацювання.

Висновки та перспективи подальших досліджень. На підставі вищевикладеного прослідковується стійка тенденція до професіоналізації волонтерської діяльності.

Конституція України зобов'язує усіх громадян України брати участь у захисті суверенітету і територіальної цілісності України. Одночасно стираються межі такого захисту між «професійним» проходженням військової служби і членством у добровольчому формуванні. Обидва статуси регулюються одними й тими ж законами.

Законодавство України поступово кодифікує статус волонтерів, що надають волонтерську допомогу Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, дії правового режиму надзвичайного чи воєнного стану, здійснення заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України та/або іншої країни проти України.

Закон України «Про волонтерську діяльність» зобов'язує організації та установи, що залучають до своєї діяльності волонтерів, надавати волонтеру на його вимогу письмове підтвердження здійснення ним волонтерської діяльності із зазначенням напрямку, періоду та часу здійснення такої діяльності в тому числі із здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації проти України та/або іншої країни проти України, бойових дій та збройних конфліктів. Видача подібного документу волонтеру необхідна у подальшому задля реалізації його прав та обов'язків, які ще продовжують формуватися законодавством, в тому числі і у сфері зайнятості та «професійності».

Наявність визначеного законами легального доходу благодійних організацій та механізму відшкодування волонтерам їх витрат у зв'язку із наданням ними волонтерської допомоги, та подальшої їх кодифікації неминуче призведе до збільшення ознак «професійності» такої діяльності.

Перспективи подальших досліджень у сфері правового регулювання волонтерської допомоги Збройним Силам України повинні в тому числі зосередитися і на аналізі та вдосконаленні нормативно-правових актів щодо наявності або відсутності «професійних» ознак волонтерської діяльності.

СПИСОК ВИКОРСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мальцев Едуард Волонтерство: що далі? – Не має бути розпачу, має бути переформатування 13 квітня 2022. URL: https://mind.ua/kmbs_alumni/publications/20239620-volonterstvo-shcho-dali-ne-mae-buti-rozpachu-mae-buti-pereformatuvannya (дата звернення: 21.12.2025).
2. Чепурко Валерій Професійний волонтер: Єдиний привілей – це їхати на фронт виділеною смугою 1 липня 2022. URL: <https://kp.ua/ua/life/a652648-profesijnij-volonter-jedinij-privilejtse-jikhati-na-front-vidilenoju-smuhoju> (дата звернення: 21.12.2025).
3. Єременко А., Безрукова О. Характеристика волонтерського руху та мотивація волонтерів в умовах російсько-української війни (за результатами якісного дослідження). Соціологічні студії, 2(23), 2023. С. 26–37. URL: https://www.researchgate.net/publication/376973874_Harakteristika_volonterskogo_ruhu_ta_motivacia_volonteriv_v_umovah_rosijsko-ukrainskoi_vijni_z_rezultatami_akisnogo_doslidzenna (дата звернення: 21.12.2025).
4. Лобанюк Д. З рестораторів – у професійні волонтери: історія штабу 24.02 у Харкові від 04 Січня 2023 URL: <https://gwaramedia.com/potreba-dopomagati-zrostala-vse-bilshe-i-bilshe-abo-yak-praczuie-volonterskij-shtab-2402/> (дата звернення: 21.12.2025).
5. Яремчук С.С., Семенюк-Прибатень А.В., Адамовський В.І. *Академічні візії*. Випуск 17/2023. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/download/223/211/214> (дата звернення: 21.12.2025).
6. Шепітько Тетяна Волонтер за фахом: навіщо створювати громадську організацію. Допомогу можна перетворити на професією 17 липня 2023. URL: <https://mind.ua/openmind/20260011-volonter-za-fahom-navishcho-stvoryuvati-gromadsku-organizaciju> (дата звернення: 21.12.2025).
7. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (дата звернення: 21.12.2025).

8. Про волонтерську діяльність: Закон України від 19 квітня 2011 р. № 3236-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 42. Ст. 435. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text> (дата звернення: 21.12.2025).
9. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 9 квітня 1992 року № 2262-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 29. Ст. 399. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12#Text> (дата звернення: 21.12.2025).
10. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 р. № 5073-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 25. Ст. 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text> (дата звернення: 21.12.2025).
11. Про затвердження кошторисних норм України у будівництві: наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 01 листопада 2021 року № 281. URL: https://e-construction.gov.ua/laws_detail/2699601180912256347 (дата звернення: 21.12.2025).
12. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 3 жовтня 1992 року № 493/92. *Збірник указів Президента* від 31.12.1992. 1992. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/92/conv#o2> (дата звернення: 21.12.2025).
13. Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їх сімей: Закон України від 26 січня 2022 року № 2010-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 14. Ст. 32. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2010-20#Text> (дата звернення: 21.12.2025).
14. 10+ оплачуваних вакансій волонтерів та працівників благодійних проєктів. 4 квітня 2023. URL: <https://www.work.ua/articles/jobseeker/3075/> (дата звернення: 21.12.2025).
15. Увага! Професійне волонтерство у Let's do it Ukraine. 27 червня 2023. URL: <https://letsdoitukraine.org/2023/06/ldu-volunteers-2023/> (дата звернення: 21.12.2025).
16. Про затвердження Положення про Раду у справах душпастирської опіки при Міністерстві оборони України: наказ Міністра оборони України від 17.03.2009 № 115. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0115322-09#Text> (дата звернення: 21.12.2025).
17. Питання Комітету реформ Міністерства оборони України та Збройних Сил України: наказ Міністерства оборони України від 20.07.2016 № 374. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0374322-16#n16> (дата звернення: 21.12.2025).
18. Питання Ради сприяння імплементації реформ Міністерства оборони України: наказ Міністерства оборони України від 24 червня 2020 року № 222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0222322-20#Text> (дата звернення: 21.12.2025).
19. Питання Ради сприяння імплементації реформ Міністерства оборони України: наказ Міністерства оборони України від 25 червня 2021 року № 177. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0177322-21#n7> (дата звернення: 21.12.2025).
20. Питання Проектного офісу реформ Міністерства оборони України: наказ Міністерства оборони України від 26.06.2018 № 295 URL: <https://mod.gov.ua/diyalnist/normativno-pravova-baza/nakaz-ministerstva-oboroni-ukraini-n-295-vid-26-06-2018-pitannia-proektnogo-ofisu-reform-ministerstva-oboroni-ukraini> (дата звернення: 21.12.2025).
21. Положення про Раду резервістів Збройних Сил України, затверджене начальником Генерального штабу – Головнокомандувачем Збройних Сил України від 07 лютого 2018 року. Центральний галузевий архів Міністерства оборони України.
22. Про затвердження Положення про Ради сімей військовослужбовців: наказ Міністерства оборони України від 25.11.2009 № 588. Центральний галузевий архів Міністерства оборони України.
23. Положення про Раду волонтерів при Міністерстві оборони України, затверджене Міністром оборони України від 09.12.2014 № 18921/з. Центральний галузевий архів Міністерства оборони України.
24. Волонтерський рух допомоги українським військовикам (2014 – дотепер). URL: <http://xn--80aorhh.xn--j1amh/index.php/> Волонтерський рух допомоги українським військовикам (2014 — дотепер) (дата звернення: 21.12.2025).
25. Про затвердження Положення про Об'єднаний центр з координації пошуку, звільнення незаконно позбавлених волі осіб, заручників та встановлення місцезнаходження безві-

- сти зниклих в районі проведення антитерористичної операції: наказ Служби безпеки України, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України від 19.05.2016 № 237/267/388, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 14 червня 2016 р. за № 856/28986. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0856-16?find=1&text=волонт#w1_1 (дата звернення: 21.12.2025).
26. Про затвердження Положення про Об'єднаний центр з координації пошуку, звільнення незаконно позбавлених волі осіб у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях: наказ Служби безпеки України, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України від 08.04.2019 № 573/152/252, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 18 квітня 2019 р. за № 413/33384. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0413-19#Text> (дата звернення: 21.12.2025).
 27. Галина Титиш, Українська правда. Отладка механизма. Алексей Липириды о новой группе по выявлению проблем на фронте, бойцах и волонтерах. 16 серпня 2015, URL: <https://lifepravda.com.ua/society/2015/08/16/198654/> (дата звернення: 21.12.2025).
 28. Про основи національного спротиву: Закон України від 16 липня 2021 року № 1702-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 41. Ст. 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення: 21.12.2025).
 29. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. – № 15. – Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text> (дата звернення: 21.12.2025).
 30. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 09.11.1993 № 3551-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 45. Ст. 425. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text> (дата звернення: 21.12.2025).
 31. Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад: постанов Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1449. *Офіційний вісник України*. 2022. № 10. Ст. 517. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 21.12.2025).
 32. Европейская конвенция о содействии транснациональной длительной добровольной службе для молодежи. Страсбург, 11 мая 2000 года. Неофициальный перевод. URL: <https://rm.coe.int/168008063d>; https://zakononline.com.ua/documents/show/214091___214156##document_code_994_785_##; <https://xn--80aagahqwyibe8an.com/download/evropeyskaya-konventsiiya-sodeystvii-2000-24836.html> (дата звернення: 21.12.2025). https://zakononline.com.ua/documents/show/267291___267356 (дата звернення: 21.12.2025).
 33. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 26. Ст. 966. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/212/2012#Text> (дата звернення: 21.12.2025).

УДК 342.951:351.753(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.19>

ДОБРОВІЛЬНА ЗДАЧА ЗБРОЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПАРТНЕРСТВА ПОЛІЦІЇ ТА НАСЕЛЕННЯ

Дрок І.С.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач навчально-дослідної лабораторії
превентивної діяльності*

та соціологічних досліджень

Дніпровського державного університету внутрішніх справ

ORCID: 0000-0002-9722-2376

Пісоцька К.О.,

доктор філософії в галузі права,

доцент кафедри адміністративного права і процесу

Дніпровського державного університету внутрішніх справ

ORCID: 0000-0002-9108-2640

Дрок І.С., Пісоцька К.О. Добровільна задача зброї як інструмент партнерства поліції та населення.

Статтю присвячено комплексному дослідженню добровільної задачі зброї як правового, превентивного та комунікаційного інструменту партнерства між Національною поліцією України та цивільним населенням в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення. Обґрунтовано, що масова мілітаризація населення, ускладнений контроль за переміщенням озброєння та зростання ризиків незаконного обігу вогнепальної зброї потребують переорієнтації поліцейської діяльності з переважно репресивних підходів на сервісно-превентивні моделі взаємодії з громадянами.

У статті визначено поняття та правову природу добровільної задачі зброї, з'ясовано її місце в системі протидії незаконному обігу зброї та розкрито сутність цього інституту як елементу філософії community policing. З'ясовано, що добровільна задача зброї займає важливе місце в системі протидії незаконному обігу вогнепальної зброї, доповнюючи репресивні та адміністративно-юрисдикційні заходи превентивним механізмом. Доведено, що добровільна задача зброї є ефективним інструментом партнерства між поліцією та населенням, який відповідає ідеології community policing. Підтверджено, що добровільна задача зброї сприяє зменшенню кількості нелегального озброєння, підвищенню рівня публічної безпеки та формуванню довіри населення до поліції. Особливу увагу приділено аналізу сталих механізмів партнерства поліції й населення, зокрема через комунікацію, залучення громад до ухвалення безпекових рішень, діяльність поліцейських офіцерів громади та використання цифрових сервісів.

На основі узагальнення національної практики та сучасних безпекових викликів запропоновано авторську модель добровільної задачі зброї в Україні, що поєднує нормативно-правовий, організаційно-управлінський, інформаційно-аналітичний і соціально-комунікативний компоненти. Обґрунтовано доцільність її впровадження як складової державної політики стабілізації незаконного обігу вогнепальної зброї та інструменту забезпечення сталого переходу до мирного правопорядку. Зроблено висновок, що розвиток інституту добровільної задачі зброї на засадах партнерства є необхідною умовою підвищення ефективності превентивної діяльності Національної поліції України у повоєнний період.

Ключові слова: Національна поліція України, зброя, цивільна вогнепальна зброя, боєприпаси, контроль за обігом зброї, community policing, адміністративно-юрисдикційна діяльність, превентивна діяльність, безпека.

Drok I.S., Pisotska K.O. Voluntary surrender of weapons as a tool of partnership between the police and the population.

The article is devoted to a comprehensive study of the voluntary surrender of weapons as a legal, preventive and communication tool of partnership between the National Police of Ukraine and the civilian population in the conditions of martial law and post-war reconstruction. It is substantiated that the mass militarization of the population, complicated control over the movement of weapons and the increase in the risks of illegal trafficking of firearms require a reorientation of police activities from predominantly repressive approaches to service-preventive models of interaction with citizens. The article defines the concept and legal nature of voluntary surrender of weapons, clarifies its place in the system of combating illegal trafficking of weapons and reveals the essence of this institution as an element of the philosophy of community policing. It is found that voluntary surrender of weapons occupies an important place in the system of combating illegal trafficking of firearms, complementing repressive and administrative-jurisdictional measures with a preventive mechanism. It has been proven that voluntary surrender of weapons is an effective tool for partnership between the police and the population, which corresponds to the ideology of community policing. It has been confirmed that voluntary surrender of weapons contributes to reducing the number of illegal weapons, increasing the level of public safety and building public trust in the police. Particular attention is paid to the analysis of sustainable mechanisms for partnership between the police and the population, in particular through communication, community involvement in making security decisions, the activities of community police officers and the use of digital services.

Based on the generalization of national practice and modern security challenges, an author's model of voluntary surrender of weapons in Ukraine is proposed, which combines regulatory, organizational and managerial, information and analytical and socio-communicative components. The feasibility of its implementation as a component of state policy to stabilize the illegal circulation of firearms and a tool to ensure a sustainable transition to peaceful law and order is substantiated. It is concluded that the development of the institution of voluntary surrender of weapons on the basis of partnership is a necessary condition for increasing the effectiveness of the preventive activities of the National Police of Ukraine in the post-war period.

Key words: National Police of Ukraine, weapons, civilian firearms, ammunition, control over the circulation of weapons, community policing, administrative and jurisdictional activities, preventive activities, security.

Постановка проблеми. Проблематика незаконного обігу зброї в Україні набула особливої гостроти у зв'язку з тривалими бойовими діями, масовою мілітаризацією населення та об'єктивними труднощами контролю над переміщенням зброї в умовах воєнного стану. За офіційними даними Міністерства внутрішніх справ України, протягом 2024 року (у порівнянні з 2023 роком) виявлено на 6% більше фактів незаконного поводження зі зброєю (з 5,3 тис. до 5,6 тис.), розкрито на 7% більше таких злочинів (з 4,4 тис. до 4,7 тис.) та розслідувано на 10% більше (з 3,8 тис. до 4,2 тис.) кримінальних проваджень відповідної категорії. Із незаконного обігу вилучено 4,7 тис. одиниць вогнепальної зброї та понад 16,1 тис. гранат, 11,8 тис. мін та інших боєприпасів, понад 1,7 млн набоїв різних калібрів і понад 3,1 тони вибухових речовин [1]. У таких обставинах традиційні репресивні та превентивні підходи поліцейської діяльності виявляються недостатніми: ефективне стримування незаконного обігу зброї потребує партнерства між правоохоронними органами та громадянами.

Важливим інструментом модернізації контролю за обігом зброї стало запровадження з червня 2023 року Єдиного реєстру зброї, який функціонує у складі єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України. Станом на вересень 2025 року реєстр містить відомості про 1,1 млн власників та 1,4 млн одиниць зброї [2]. Впровадження цифрових інструментів дало змогу забезпечити прозорість обліку, унеможливити дублювання дозволів, скоротити час обробки заяв, а також підвищити довіру населення до дозвільної системи поліції. Водночас, одним із ключових інструментів такої взаємодії залишається інститут добровільної здачі зброї, що дозволяє поєднати інтереси держави у забезпеченні безпеки та інтереси громадян у уникненні кримінальної відповідальності, збереженні життя й здоров'я людей та формуванні довіри до поліції. Станом на серпень 2025 року понад 10,5 тисяч громадян звернулися до територіальних підрозділів Національної поліції з метою задекларувати свою зброю (більше, ніж 11 тисяч одиниць вогнепальної зброї

та понад 5 мільйонів боєприпасів) [3]. У 2025 році найбільше задекларовано зброї, що надійшла від громадян, які проживають поблизу лінії фронту, що пов'язано як із безпековими чинниками, так і з підвищеною увагою з боку населення до питань законного володіння озброєнням [3].

У сучасній поліцейській практиці добровільна здача зброї розглядається не лише, як правовий механізм звільнення особи від відповідальності, а й як елемент філософії community policing, заснованої на відкритості, комунікації й співучасті населення у забезпеченні публічної безпеки. Водночас ефективність цієї моделі залежить від низки факторів: рівня довіри громадян до правоохоронних органів, доступності інформаційних сервісів, чіткості нормативно-правового регулювання, психологічних аспектів взаємодії між поліцейськими та населенням, а також здатності держави створювати умови для безпечного і зручного повернення зброї. Для України, яка перебуває в умовах воєнного стану та наближається до повоєнного етапу відновлення, даний напрямок роботи Національної поліції України є надзвичайно актуальним.

Мета дослідження полягає у здійсненні комплексного аналізу процедури добровільної здачі зброї як юридичного, соціального та комунікаційного інструменту партнерства поліції та населення, а також у визначенні перспектив формування ефективної української моделі добровільного роззброєння цивільного населення. Для досягнення мети поставлено такі завдання: визначити поняття та правову природу добровільної здачі зброї; встановити місце добровільної здачі в системі протидії незаконному обігу зброї; з'ясувати сутність добровільної здачі зброї як інструменту партнерства поліції й населення; дослідити сталі механізми партнерства між поліцією та населенням; запропонувати модель добровільної здачі зброї в Україні.

Стан опрацювання проблематики. Нормативно-правові аспекти врегулювання обігу зброї в умовах воєнного стану досліджували Миронюк Р.В., Миронюк С.А., Санакоєв Д.Б. та інші вчені України [4; 5]. Бахчев К.В., Бочковий О.В., Дрок І.С., Дудоров О.О., Камишанський О.Ю., Левик В.Д., Покайчук В.Я., Свірін М.О., Фоменко А.Є., здійснили у 2023 році аналіз діяльності підрозділів Національної поліції щодо запобігання правопорушенням у сфері обігу вогнепальної зброї з практичними рекомендаціями щодо підвищення ефективності даного напряму роботи поліції [6]. Чепіжко А.А. у 2023 році присвятила своє дисертаційне дослідження адміністративним послугам МВС України у сфері ліцензування об'єктів дозвільної системи [7]. Група вчених закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання у 2024 році безпосередньо досліджували різні аспекти вилучення, прийняття у населення вогнепальної зброї, боєприпасів, у тому числі невстановленого походження, що опинилися у їхньому володінні з різних причин (знайдені, передані тощо): Білик В.М., Бугайчук К.Л., Варивода В.І., Ганжа Т.В., Джафарова О.В., Дрок І.С., Дуванський О.Ф., Йосипів Ю.Р., Корж Є.М., Музичук Е.О., Собакарь А.О., Шатрава С.О. та інші [8; 9; 10; 11]. Інша група вчених у 2025 році безпосередньо досліджували особливості та тактичні прийоми взаємодії підрозділів Національної поліції України з цивільним населенням у процесі вилучення незаконної вогнепальної зброї, боєприпасів та вибухових пристроїв у повоєнний період: Булачек В.Р., Гречанюк А.О., Йосипів Ю.Р., Лиса М.О., Курляк М.Д. [12]. Водночас, процедура добровільної здачі зброї як інструмент партнерства поліції та населення дотепер досліджена не була.

Виклад основного матеріалу. Питання добровільної здачі зброї знаходиться на перетині кримінального та адміністративного права, формуючи складний комплекс правових норм, спрямованих на мінімізацію незаконного обігу зброї та запобігання злочинності. У науковій доктрині цей інститут трактують як особливий превентивний захід, що дозволяє поєднати правоохоронну функцію держави з принципом гуманізму, адже добровільна здача дає можливість особі уникнути кримінальної відповідальності за незаконне зберігання чи носіння зброї, водночас сприяючи зміцненню публічної безпеки та довірі між поліцією та населенням держави.

Добровільна здача зброї – це передбачений законом правовий механізм, за якого особа з власної ініціативи передає органам поліції зброю, боєприпаси чи вибухові речовини, що незаконно перебувають у її володінні, з метою звільнення від кримінальної відповідальності. Відповідно до положень кримінального законодавства, така здача визнається обставиною, що усуває караність діяння, оскільки засвідчує відсутність у особи злочинного умислу на подальше використання зброї.

Правова природа добровільної здачі полягає у тому, що вона є актом поведінки (дією), яку добровільно здійснює особа, не перебуваючи під примусом чи загрозою викриття. Важливою умовою є ініціативність дій громадянина, що відрізняє добровільну здачу від вилучення зброї під час обшуку, затримання або інших слідчих чи оперативних заходів. У юридичній літературі до-

бровільна здача розглядається як форма «активного каяття» у широкому розумінні, хоча її правові наслідки регулюються спеціальними нормами, а не статтями про звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з каяттям.

В Україні правові засади добровільної здачі встановлено, насамперед, у Кримінальному кодексі України (ст. 263), який визначає, що особа, яка добровільно здала органам влади зброю, боєприпаси, вибухові речовини або пристрої, звільняється від кримінальної відповідальності. Додаткове регулювання здійснюється відомчими актами МВС України щодо порядку прийому зброї, оформлення відповідних документів, забезпечення її обліку та зберігання.

Добровільна здача зброї є важливим елементом системи превенції та кримінальної політики, оскільки дозволяє: зменшувати кількість зброї, що перебуває поза обліком; попереджувати насильницькі злочини та нещасні випадки; залучати громадян до забезпечення публічної безпеки; формувати довіру населення до поліції; знижувати навантаження на правоохоронну систему. З огляду на сучасну безпекову ситуацію, інститут добровільної здачі зброї має стати одним із ключових напрямів державної політики України у сфері внутрішньої безпеки, що потребує комплексного законодавчого, організаційного та комунікаційного забезпечення.

У сучасних умовах повномасштабної збройної агресії та очікуваного повоєнного періоду особливої актуальності набуває впровадження інноваційних інструментів стабілізації незаконного обігу вогнепальної зброї та забезпечення ефективної реалізації процесів роззброєння цивільного населення. Такі інструменти мають ґрунтуватися на поєднанні адміністративно-правових, організаційно-управлінських, цифрових та соціально-комунікативних механізмів, спрямованих як на мінімізацію ризиків криміналізації обігу зброї, так і на формування довіри населення до інститутів публічної влади.

Одним із ключових інноваційних напрямів є цифровізація державного контролю за обігом вогнепальної зброї шляхом удосконалення єдиних інформаційно-аналітичних систем МВС України. Інтеграція реєстрів легальної, вилученої, викраденої, задекларованої та добровільно зданої зброї з аналітичними платформами кримінальної розвідки дає змогу здійснювати прогнозування ризиків, виявляти латентні канали незаконного обігу та забезпечувати оперативне реагування на загрози публічній безпеці. Використання елементів штучного інтелекту та аналізу великих масивів даних підвищує спроможність правоохоронних органів до виявлення нетипових моделей переміщення та використання зброї.

Важливе значення у контексті повоєнного роззброєння має впровадження сервісно-орієнтованих моделей взаємодії поліції з населенням, зокрема через спрощені та прозорі процедури декларування і добровільної здачі вогнепальної зброї. Застосування електронних сервісів подання повідомлень, попереднього запису, інформування громадян про правові наслідки зберігання зброї, а також гарантування звільнення від юридичної відповідальності у разі добровільної здачі сприяє зниженню рівня прихованого володіння зброєю та підвищенню правосвідомості населення.

Окрему групу інноваційних інструментів становлять соціально-психологічні та комунікаційні технології, орієнтовані на зміну ставлення цивільного населення до зберігання вогнепальної зброї в мирний час. Проведення цільових інформаційних кампаній, залучення органів місцевого самоврядування, ветеранських і громадських організацій, а також використання міжнародного досвіду програм «зброя в обмін на безпеку» або матеріальні й нематеріальні стимули дозволяють забезпечити добровільний характер роззброєння без застосування репресивних заходів.

Інноваційним організаційним інструментом стабілізації незаконного обігу зброї є міжвідомча координація та функціонування спеціалізованих консультативно-дорадчих органів, діяльність яких спрямована на узгодження дій суб'єктів сектору безпеки і оборони, аналіз загроз та вироблення єдиної державної політики у сфері контролю за обігом вогнепальної зброї. Такий підхід забезпечує комплексність реагування та знижує фрагментарність управлінських рішень у повоєнний період.

Таким чином, інноваційні інструменти стабілізації незаконного обігу вогнепальної зброї та реалізації повоєнного роззброєння цивільного населення мають системний характер і повинні реалізовуватися на основі поєднання технологічних рішень, правових гарантій, міжінституційної взаємодії та соціально орієнтованих механізмів, що у сукупності сприятиме підвищенню рівня публічної безпеки та сталості правопорядку в Україні.

У сучасних умовах трансформації системи публічної безпеки особливого значення набуває формування сталих механізмів партнерської взаємодії між органами Національної поліції та на-

селенням територіальних громад. Такий підхід ґрунтується на концепції community policing, відповідно до якої забезпечення публічної безпеки та правопорядку розглядається як спільна відповідальність держави й суспільства. У контексті протидії незаконному обігу вогнепальної зброї та реалізації повоєнного роззброєння цивільного населення партнерство поліції й громади виступає ключовим чинником підвищення ефективності превентивних заходів.

Сталі механізми партнерства передбачають системну та інституціоналізовану взаємодію, що виходить за межі епізодичних контактів і набуває характеру постійного діалогу. Насамперед ідеться про залучення представників громад до процесів ухвалення рішень у сфері безпеки, спільне визначення локальних безпекових проблем і вироблення шляхів їх вирішення. Така взаємодія сприяє підвищенню рівня довіри населення до поліції, що є необхідною передумовою добровільної співпраці громадян із правоохоронними органами, зокрема у питаннях повідомлення про факти незаконного зберігання чи обігу зброї.

Важливим елементом формування партнерських відносин є впровадження механізмів двосторонньої комунікації між поліцією та громадою. Регулярні зустрічі поліцейських із мешканцями, проведення громадських слухань, консультацій та інформаційно-роз'яснювальних заходів дозволяють не лише інформувати населення про стан безпеки в громаді, а й отримувати зворотний зв'язок щодо діяльності поліції. У повоєнний період такі механізми мають особливе значення, оскільки сприяють зниженню соціальної напруги, подоланню страхів та недовіри, пов'язаних із обігом вогнепальної зброї.

Створення сталих механізмів партнерства також передбачає активне залучення органів місцевого самоврядування, громадських організацій, ветеранських об'єднань і закладів освіти. Комплексний характер такої взаємодії дозволяє формувати спільні превентивні програми, спрямовані на підвищення правової культури населення, формування відповідального ставлення до зберігання та використання зброї, а також стимулювання добровільної здачі вогнепальної зброї після припинення воєнного стану.

Особливу роль у розвитку партнерства відіграє запровадження поліцейських сервісів, орієнтованих на потреби громади. Йдеться про діяльність поліцейських офіцерів громади, використання цифрових каналів комунікації, прозорість та відкритість інформації про роботу поліції. Такі інструменти сприяють підвищенню сприйняття поліції як сервісної служби, що діє в інтересах громадян, а не виключно як карального органу.

Отже, створення сталих механізмів партнерства між поліцією та населенням у громаді є необхідною умовою ефективної реалізації державної політики у сфері публічної безпеки. У контексті повоєнного роззброєння цивільного населення саме партнерська модель взаємодії забезпечує баланс між вимогами безпеки держави та дотриманням прав і законних інтересів громадян, що, у свою чергу, сприяє довгостроковій стабілізації безпекового середовища в Україні.

З метою мінімізації ризиків криміналізації обігу вогнепальної зброї в повоєнний період та забезпечення належного рівня публічної безпеки доцільним є впровадження комплексної моделі добровільної здачі зброї цивільним населенням, що ґрунтується на принципах правової визначеності, сервісності, довіри до державних інституцій та міжвідомчої координації. Запропонована модель розглядається як елемент державної політики стабілізації незаконного обігу зброї та складова перехідного механізму від умов воєнного стану до мирного правопорядку.

Концептуально модель добровільної здачі зброї передбачає поєднання нормативно-правового, організаційно-управлінського, інформаційно-аналітичного та соціально-комунікативного блоків. Нормативно-правовий блок має забезпечувати чітке правове регулювання процедур добровільної здачі, декларування та утилізації вогнепальної зброї, включно з безумовним звільненням особи від кримінальної та адміністративної відповідальності за незаконне зберігання у разі добровільної здачі, за винятком випадків використання зброї як знаряддя злочину. Такий підхід формує правові гарантії для цивільного населення та усуває один із ключових стримувальних чинників участі громадян у програмах роззброєння.

Організаційно-управлінський компонент моделі передбачає створення єдиної сервісної інфраструктури добровільної здачі зброї на базі підрозділів Національної поліції України з можливістю залучення центрів надання адміністративних послуг, мобільних пунктів приймання та спеціалізованих виїзних груп у громадах з підвищеним рівнем ризику. Особливу роль відіграє чітка стандартизація процедур приймання, обліку, транспортування, зберігання та подальшої утилізації або перерозподілу зданої зброї, що унеможливує її повторне потрапляння в незаконний обіг.

Інформаційно-аналітичний блок моделі ґрунтується на використанні цифрових інструментів обліку та моніторингу. Передбачається інтеграція даних про добровільно здану зброю до єдиної інформаційної системи МВС із застосуванням кримінальної аналітики для виявлення територіальних і типологічних особливостей незаконного обігу. Запровадження електронних сервісів попереднього повідомлення про намір здати зброю, а також цифрових каналів консультування громадян сприяє зниженню бар'єрів участі населення у програмі добровільної здачі.

Соціально-комунікативний компонент моделі орієнтований на формування мотивації цивільного населення до добровільного роззброєння. Йдеться про реалізацію цільових інформаційних кампаній, спрямованих на роз'яснення правових наслідків зберігання зброї в мирний час, переваг добровільної здачі та гарантій безпеки для особи. Доцільним є залучення органів місцевого самоврядування, ветеранських спільнот, громадських організацій та лідерів громадської думки як посередників між поліцією і населенням, що сприяє підвищенню рівня довіри та зниженню соціальної напруги.

Важливим елементом запропонованої моделі є система стимулювання добровільної здачі зброї, яка може поєднувати нематеріальні та соціально орієнтовані стимули, зокрема пріоритетний доступ до адміністративних послуг, участь у програмах безпеки громади, а також можливість у встановленому законом порядку набути право власності на окремі види зброї після завершення перевірок. Застосування стимулюючих механізмів має виключно добровільний характер і не підміняє собою правові гарантії.

Таким чином, запропонована модель добровільної здачі зброї в Україні є багаторівневою системою, спрямованою на поетапне скорочення обсягів незаконного обігу вогнепальної зброї, зниження криміногенних ризиків та забезпечення сталого переходу до мирного правопорядку. Її впровадження сприятиме підвищенню ефективності діяльності Національної поліції України, формуванню партнерських відносин із громадянами та зміцненню загальнонаціональної системи публічної безпеки.

Висновки. У результаті проведеного дослідження встановлено, що добровільна здача зброї за своєю правовою природою є комплексним міжгалузевим інститутом, який поєднує норми кримінального та адміністративного права і виконує превентивну функцію у сфері забезпечення публічної безпеки. Вона характеризується ініціативністю дій особи, відсутністю примусу з боку держави та настанням спеціальних правових наслідків у вигляді звільнення від кримінальної відповідальності за незаконне поводження зі зброєю. Така правова конструкція дозволяє розглядати добровільну здачу не лише як юридичний факт, а як інструмент реалізації принципів гуманізму та довіри у діяльності поліції.

З'ясовано, що добровільна здача зброї займає важливе місце в системі протидії незаконному обігу вогнепальної зброї, доповнюючи репресивні та адміністративно-юрисдикційні заходи превентивним механізмом. Її значення полягає у зменшенні кількості зброї, що перебуває поза державним контролем, запобіганні насильницьким злочинам та нещасним випадкам, а також у зниженні навантаження на правоохоронну систему. В умовах воєнного стану та очікуваного повоєнного періоду добровільна здача набуває стратегічного значення як інструмент стабілізації безпекового середовища.

Доведено, що добровільна здача зброї є ефективним інструментом партнерства між поліцією та населенням, який відповідає ідеології community policing. Вона трансформує взаємовідносини між державою і громадянином із суто каральної моделі у модель співпраці та взаємної відповідальності за стан публічної безпеки. Добровільна участь громадян у виведенні зброї з незаконного обігу сприяє підвищенню рівня довіри до Національної поліції України та формуванню позитивного сприйняття її діяльності як сервісно орієнтованої.

У ході дослідження встановлено, що сталі механізми партнерства між поліцією та населенням формуються через системну комунікацію, інституціоналізовану взаємодію та залучення громад до процесів ухвалення рішень у сфері безпеки. Особливе значення мають діяльність поліцейських офіцерів громади, використання цифрових каналів комунікації, участь органів місцевого самоврядування, ветеранських і громадських організацій у реалізації превентивних програм. Саме такі механізми створюють соціальне підґрунтя для ефективного функціонування інституту добровільної здачі зброї.

На підставі аналізу національної практики та сучасних безпекових викликів запропоновано комплексну модель добровільної здачі зброї в Україні, яка базується на поєднанні нормативно-правового, організаційно-управлінського, інформаційно-аналітичного та соціально-комунікативного компонентів. Запропонована модель орієнтована на сервісність, правову визначеність,

цифровізацію процедур та мотивацію громадян до добровільного роззброєння. Її впровадження здатне забезпечити поетапне скорочення незаконного обігу вогнепальної зброї, підвищити ефективність превентивної діяльності Національної поліції України та сприяти сталому переходу до мирного правопорядку в повоєнний період.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2024 році. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2024/zvit-npu-2024.pdf.
2. Протидія незаконному обігу зброї: МВС та SEESAC узгодили план співробітництва. URL: <https://kg.npu.gov.ua/news/protydiia-nezakonnomu-obihu-zbroi-mvs-ta-seesac-uzghodyly-plan-spivrobitnytstva>.
3. Стало відомо, скільки зброї задекларували українці з початку 2025 року. URL: <https://sud.ua/uk/news/ukraine/338545-stalo-izvestno-skolko-oruzhiya-zadeklarirovali-ukraintsy-s-nachala-2025-goda>.
4. Миронюк С.А., Кобрусєва Є.А. Перспективи запровадження обігу цивільної вогнепальної зброї в Україні та нові виклики для поліції у цій сфері. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 344-347. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/80>.
5. Санакоєв Д.Б. Нормативно-правові аспекти врегулювання обігу зброї в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. Спец. вип. № 2. С. 224-230. DOI: <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2023-6-224-230>.
6. Фоменко А.Є., Бахчев К.В., Дудоров О.О., Камишанський О.Ю., Бочковий О.В. та ін. Діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції щодо запобігання правопорушенням у сфері обігу вогнепальної зброї: навч.-практ. посіб. Дніпро: ДДУВС, 2023. 112 с. <https://er.dduvs.edu.ua/handle/123456789/10807>.
7. Чепіжко А.А. Адміністративні послуги МВС у сфері ліцензування об'єктів дозвільної системи: дис. ... д-ра філос.: 081 Право / ДДУВС. Дніпро, 2023. 304 с.
8. Дрок І.С., Бугайчук К.Л., Джафарова О.В. та ін. Міжнародний досвід та практика в післявоєнний період вилучення, прийняття у населення вогнепальної зброї, боєприпасів, у тому числі невстановленого походження, що опинилися у їхньому володінні з різних причин (знайдені, передані тощо): наук. дослідження / кол. авт. Дніпро: Дніпров. держ. ун-т внутр. справ, 2025. 124 с. <https://er.dduvs.edu.ua/handle/123456789/15762>.
9. Необхідні зміни в національному законодавстві для заохочення (стимулювання) Національною поліцією України населення до здачі (виведення з «тіні») вогнепальної зброї, боєприпасів на засадах партнерства, спрямованої на задоволення їхніх потреб у публічній безпеці та порядку: наук. дослідження / Дрок І.С., Бугайчук К.Л., Джафарова О.В. та ін. – Дніпро: ДДУВС, 2025. – 32 с. <https://er.dduvs.edu.ua/handle/123456789/15767>.
10. Дрок І.С., Бугайчук К.Л., Ганжа Т.В. та ін. Д 75 Методи і форми роботи органів (підрозділів) Національної поліції України щодо стабілізації незаконного обігу вогнепальної зброї та реалізації повоєнного роззброєння цивільного населення, заходи стимулювання та заохочення населення до здачі зброї на основі міжнародного досвіду: метод. рек. Дніпро: Дніпров. держ. ун-т внутр. справ, 2025. 60 с. <https://er.dduvs.edu.ua/handle/123456789/15765>.
11. Дрок І.С. Діяльність Національної поліції України щодо стабілізації незаконного обігу вогнепальної зброї. *Activities of law enforcement agencies to ensure public safety and order during the legal regime of martial law: scientific monograph*. Riga, Latvia: «Baltija Publishing», 2024. С. 80-100. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-442-9-5>.
12. Булачек В.Р., Гречанюк А.О., Йосипів Ю.Р., Лиса М.О., Курляк М.Д. Тактика дій підрозділів Національної поліції України щодо вилучення незаконного озброєння у цивільного населення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2025. № 2: С. 22-33. DOI: <https://doi.org/10.32782/2311-8040/2025-2-4>.
13. У Дніпрі триває декларування зброї – не відкладай! URL: <https://dp.npu.gov.ua/news/udnypri-tryvaie-deklaruvannia-zbroi-ne-vidkladay?v=6868e72c0ad5e>.
14. Добровільна здача та декларування зброї: важлива інформація. URL: <https://andrushkivskagromada.gov.ua/news/1755152374>.

УДК 342.9:620.92(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.20>

ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З «ЗЕЛЕНОЮ УГОДОЮ» ЄС (EUROPEAN GREEN DEAL): ПРАВОВІ ВИКЛИКИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Задорожний Ю.А.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
та адміністративного права
Національного транспортного університету
ORCID: 0000-0002-7704-5093

Задорожний Б.Ю.,
доктор філософії,
старший викладач кафедри конституційного
та адміністративного права
Національного транспортного університету,
консультант Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ),
адвокат
ORCID: 0000-0001-8755-7992

Задорожний Ю.А., Задорожний Б.Ю. Гармонізація законодавства України з «Зеленою угодою» ЄС (European Green Deal): правові виклики та напрями вдосконалення.

У статті здійснено аналіз гармонізації законодавства України з Європейською зеленою угодою (European Green Deal) та пакетом ініціатив «Fit for 55». Констатовано, що правові дослідження в аспекті гармонізації законодавства України з ЄЗК (European Green Deal) доцільно згрупувати за такими векторами як: теоретичні засади кліматичного права та інтеграції «зелених» цілей у секторі політики держави; моніторинг як емпірично аналітичні напрацювання у сфері ЄЗК; інституційна діагностика та дорожні карти Європейської Комісії щодо наближення українського законодавства до ЄЗК; галузеві правові дослідження, що зіставляють європейські акти пакета «Fit for 55» з українським правом і практикою правозастосування. Комплексний юридичний аналіз гармонізації законодавства України з ЄЗК можливий за умови системного аналізу усіх цих взаємопов'язаних складників.

Зауважено, що наближення законодавства України до екологічного *acquis* ЄС здійснюється за такими базовими векторами: скорочення викидів парникових газів; розвиток відновлюваної енергетики; підвищення енергоефективності (зниження енергоємності економіки та реалізація принципу *energy efficiency first* відповідно до вимог директив ЄС, зокрема шляхом оновлення нормативної бази та впровадження сучасних інструментів енергоменеджменту); зменшення викидів метану; екологізація транспорту: перехід до чистого транспорту; контроль промислового забруднення: реформа дозвільної системи для підприємств, перехід на найкращі доступні технології та методи управління; імплементація вимог ЄС щодо управління відходами та скорочення забруднення довкілля, забезпечення справедливої трансформації вугільних регіонів згідно з принципом *Just Transition*.

За результатами дослідження запропоновано комплекс правових рішень: невідкладно ухвалити закон про промислові викиди з урахуванням найкращих доступних технологій; створити кліматичний фонд і закріпити цільове використання надходжень від аукціонів дозволів та екологічних податків; посилити інституційну спроможність центральних і місцевих органів, удосконалити процедури стратегічної екологічної оцінки та участі громадськості в них. Зроблено висновок, що успіх гармонізації законодавства залежатиме від політичної волі України, її інституційної спроможності в умовах війни, а також від всебічної підтримки ЄС.

Ключові слова: Європейський зелений курс, гармонізація законодавства, кліматична політика, відновлювані джерела енергії, відновлювана енергетика, енергоефективність, альтернативні джерела енергії, торгівля викидами, європейська інтеграція, сталий розвиток.

Zadorozhny Yu.A., Zadorozhnyi B.Yu. Harmonization of Ukrainian legislation with the European Green Deal: Legal challenges and directions for improvement.

The article analyzes the harmonization of Ukrainian legislation with the European Green Deal and the «Fit for 55» package of initiatives. It is noted that legal research in the aspect of harmonization of Ukrainian legislation with the European Green Deal should be grouped according to the following vectors: theoretical foundations of climate law and integration of «green» goals in the state policy sector; monitoring as empirical analytical developments in the field of the EDC; institutional diagnostics and roadmaps of the European Commission on the approximation of Ukrainian legislation to the EDC; sectoral legal research comparing the European acts of the «Fit for 55» package with Ukrainian law and law enforcement practice. A comprehensive legal analysis of the harmonization of Ukrainian legislation with the EDC is possible provided that all these interrelated components are systematically analyzed.

It is noted that the approximation of Ukrainian legislation to the EU environmental *acquis* is carried out according to the following basic vectors: reduction of greenhouse gas emissions; development of renewable energy; increasing energy efficiency (reducing the energy intensity of the economy and implementing the energy efficiency first principle in accordance with the requirements of EU directives, in particular by updating the regulatory framework and introducing modern energy management tools); reducing methane emissions; greening transport: transition to clean transport; industrial pollution control: reform of the permitting system for enterprises, transition to the best available technologies and management methods; implementation of EU requirements for waste management and reduction of environmental pollution, ensuring a fair transformation of coal regions in accordance with the Just Transition principle.

According to the results of the study, a set of legal solutions was proposed: urgently adopt a law on industrial emissions taking into account the best available technologies; create a climate fund and fix the targeted use of revenues from permit auctions and environmental taxes; strengthen the institutional capacity of central and local authorities, improve the procedures for strategic environmental assessment and public participation in them. It is concluded that the success of the harmonization of legislation will depend on the political will of Ukraine, its institutional capacity in war conditions, as well as on the comprehensive support of the EU.

Key words: European Green Deal, legislative harmonization, climate policy, renewable energy sources, renewable energy, energy efficiency, alternative energy sources, emissions trading, European integration, sustainable development.

Постановка проблеми. ЄС у 2019 році проголосив Європейський зелений курс (European Green Deal) (далі – ЄЗК) як стратегічну дорожню карту переходу до кліматично нейтральної економіки. Для закріплення цієї мети ЄС ухвалив Європейський кліматичний закон – Регламент (ЄС) 2021/1119, що встановлює юридично обов’язкову довгострокову мету досягнення кліматичної нейтральності ЄС до 2050 р. та проміжну ціль скорочення викидів парникових газів на 55% до 2030 р. від рівня 1990 р. [1]. Для реалізації цих цілей у 2021 р. Європейська Комісія представила пакет законодавчих ініціатив «Fit for 55», що охопив оновлення нормативних актів у сферах відновлюваної енергетики, енергоефективності, системи торгівлі викидами (далі – СТВ), стандартів викидів транспорту, запровадження механізму прикордонного вуглецевого коригування тощо [2].

Україна однією з перших підтримала цілі ЄЗК: Кабінет Міністрів України задекларував намір долучитися до цієї ініціативи, розглядаючи її не лише як екологічну, а й економічну можливість для модернізації країни [3]. Україна, набувши у 2022 році статусу країни-кандидата на вступ до ЄС, зобов’язана прискорити імплементацію *acquis* ЄС у сфері довкілля та клімату відповідно до вимог Угоди про асоціацію та майбутніх переговорних глав. Від узгодженості української політики з принципами European Green Deal залежатиме не лише успішність євроінтеграції, а й доступ українських товарів на ринок ЄС у рамках механізмів на зразок СВМ [4]. ЄС наполягає, щоб Україна розвивала реалізацію «зеленого» курсу без жодних поступок, навіть в умовах війни.

Метою статті є аналіз гармонізації законодавства України із положеннями ЄЗК, виявлення викликів імплементації нормативних актів права ЄС у сфері клімату та енергетики та внесення за

потреби пропозицій щодо вдосконалення національного законодавства. Досягнення мети зумовлює необхідність співставлення базових актів права ЄС («Європейського кліматичного закону», директив і регламентів пакету «Fit for 55») та українського законодавства, оцінені прогресу та ідентифікації проблем правозастосування при їх імplementації.

Методологія пропонованого дослідження ґрунтується на загальнонаукових і спеціально-правових методах. Застосовано формально-юридичний метод для аналізу змісту нормативних актів ЄС та України; порівняльно-правовий – для зіставлення положень *acquis* ЄС із національними нормами; системний підхід – для оцінки інституційних механізмів імplementації. Емпіричну базу становлять нормативні акти ЄС та України, аналітичні звіти організацій тощо.

Стан опрацювання проблематики. Питання гармонізації українського законодавства з вимогами ЄЗК перебуває на етапі формування окремого напрямку правових досліджень. Зокрема, дослідженням даної проблематики займалися Богун В.П., Лозо О.В., Гавриленко К.О., Троцюк Н.В., Кононенко А.С., Красовський В.Г. Вітчизняна правнича доктрина поступово зміщує акцент із загальних еколого-правових досліджень до конкретних правових інструментів ЄЗК (EU Climate Law, «Fit for 55» тощо) та їх імplementації у правопорядок України.

На рівні теорії кліматичного права та інституційної спроможності держави показовою є робота В. Богуна, який обґрунтовує потребу інтеграції кліматичної політики в усі сектори економіки; ці висновки прямо співвідносяться з вимогами права ЄС щодо «*mainstreaming*» цілей кліматичної нейтральності [5]. Інші науковці вказують на фрагментарність національного правового регулювання відносин, пов'язаних з правовою охороною клімату [6].

У 2024 році науковці вперше системно співвіднесли норми ЄЗК і пакета «Fit for 55» з українськими законодавчими ініціативами щодо енергоефективності, відновлюваної енергетики, СТВ, управління відходами, виокремивши прогалини (правоохоронний та інституційний блок, недостатність «secondary legislation», відсутність повноцінної системи MRV ETS на національному рівні) [7].

Серед прикладних аналітичних джерел центральне місце займають річні моніторингові звіти та доповіді Європейської Комісії про наближення України до ЄЗК. Україна ними характеризується як така, що перебуває на початковому рівні готовності («*early stage of preparation*») у сфері довкілля та зміни клімату, із вказівкою на першочергові напрями наближення *acquis* (імplementація рамкових актів з якості повітря, відходів, «зеленої» енергетики та кліматичного управління [8].

Загалом правові дослідження щодо гармонізації законодавства України з ЄЗК можна згрупувати за векторами: а) теоретичні засади кліматичного права та інтеграції «зелених» цілей у секторі політики держави; б) моніторинг як емпірично-аналітичні напрацювання у сфері ЄЗК; в) інституційна діагностика та дорожні карти Європейської Комісії щодо наближення українського законодавства до ЄЗК; г) галузеві правові дослідження, що зіставляють європейські акти пакета «Fit for 55» з українським правом і практикою правозастосування, які, як доводять вчені, лише формуються [7]. Отже, саме ці векторні спрямування формують комплексний юридичний аналіз гармонізації законодавства України з ЄЗК із фокусом на виклики імplementації *acquis* ЄС і пропозиції змін до законодавства.

Виклад основного матеріалу. Гармонізація національного законодавства з правом ЄС означає приведення норм права України у відповідність до вимог *acquis* ЄС (системи нормативних актів ЄС) з метою їх ефективного застосування у спільному правовому просторі. Цей процес базується на міжнародно-правових зобов'язаннях України, зокрема за Угодою про асоціацію з ЄС (2014) та Протоколом про приєднання до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства (2010). Особливої ваги набуває гармонізація у сфері охорони довкілля та протидії зміні клімату, оскільки екологічні стандарти ЄС є одними з найвищих у світі, а кліматична політика ЄС має глобальний вплив. В основі оновлення екологічного законодавства ЄС і України лежать принципи сталого розвитку та вимоги Паризької угоди 2015 р., які визначають спільні рамки нормативного регулювання. ЄЗК вже реалізований у низці обов'язкових для членів ЄС регламентів та директив. Україна, прагнучи набуття повноправного членства, також бере відповідні зобов'язання. Так, рішення 19-го засідання Ради Міністрів Енергетичного Співтовариства від 30.11.2021 зобов'язало Україну імplementувати четвертий енергопакет «Чиста енергія для всіх європейців», що охоплює Директиву (ЄС) 2018/2001 про відновлювані джерела енергії [9], Директиву (ЄС) 2018/2002 про енергоефективність [10] та Регламент (ЄС) 2018/1999 про управління Енергетичним Союзом і пом'якшення наслідків зміни клімату [11].

Отже, процес екологічної правотворчості спирається на комплекс ключових принципів: еквівалентність регулювання (досягнення тих самих цілей, що і відповідні акти ЄС), превентивність (упередження екологічних ризиків), пріоритет сталого розвитку та «зеленого» відновлення економіки. Гармонізація норм ЄЗК в праві України відбувається з урахуванням вже існуючих міжнародних зобов'язань держави. Україна є стороною Паризької угоди (2015) і взяла підвищене зобов'язання скоротити викиди на 65% від рівня 1990 р. до 2030 р., що узгоджується з новими цілями ЄС (–55%). Також Україна приєдналася до ключових глобальних екологічних угод (Монреальського протоколу, Орхуської конвенції тощо), принципи яких імплементовані і в праві ЄС. Отже, наближення українського законодавства до *acquis* ЄС у сфері клімату фактично означає повне виконання Україною своїх міжнародних екологічних зобов'язань.

Виокремимо **ключові напрями**, за якими здійснюється наближення законодавства України до екологічного *acquis* ЄС:

1) *скорочення викидів парникових газів*: створення системи моніторингу, звітності та верифікації викидів і запровадження СТВ (системи торгівлі квотами на викиди) парникових газів, а також впровадження пов'язаного Механізму прикордонного вуглецевого коригування імпорту;

2) *розвиток відновлюваної енергетики*: досягнення цільових показників частки енергії з відновлюваних джерел у кінцевому споживанні, закріплених у праві ЄС, та перехід від системи «зеленого» тарифу до конкурентних механізмів підтримки відновлюваних джерел енергетики;

3) *підвищення енергоефективності*: зниження енергоємності економіки та реалізація принципу *energy efficiency first* відповідно до вимог директив ЄС, зокрема шляхом оновлення нормативної бази та впровадження сучасних інструментів енергоменеджменту;

4) *зменшення викидів метану*: виконання нових ініціатив ЄС щодо обмеження витоків метану у нафтовидобувному, газовому та вугільному секторах, зокрема при експорті енергоносіїв до ЄС;

5) *екологізація транспорту*: перехід до чистого транспорту: розвиток інфраструктури для електромобілів та альтернативних видів палива, посилення стандартів викидів CO₂ для транспортних засобів (мета – 100% скорочення викидів нових авто до 2035 р.) [10];

6) *контроль промислового забруднення*: реформа дозвільної системи для підприємств (впровадження інтегрованого дозволу на всі види впливу згідно з Директивою 2010/75/ЄС, перехід на найкращі доступні технології та методи управління;

7) *поводження з відходами та довкілля*: імплементация вимог ЄС щодо управління відходами (ієрархія поводження з відходами, розширена відповідальність виробника тощо) та скорочення забруднення довкілля, забезпечення справедливої трансформації вугільних регіонів згідно з принципом *Just Transition* Це принцип справедливого переходу, сформованого ЄС як частина інвестиційного плану Європейської зеленої угоди, для забезпечення функціонування економіки з низьким вмістом вуглецю.

Отже, процес наближення законодавства України до екологічного *acquis* ЄС є практично орієнтованим і вимагає реальної модернізації нашої економіки.

Проаналізуємо окремі аспекти викликів гармонізації законодавства України до екологічного *acquis* ЄС, зокрема в аспекті забезпечення енергоефективності економіки. Зауважимо, що пакет «Fit for 55» підвищив амбіції ЄС і в сфері енергоефективності. Директива 2012/27/ЄС (із змінами 2018/2002) спершу встановила мету 32,5% економії енергії до 2030 р. Втім у 2023 р. погоджено ще вищі цільові показники – скорочення кінцевого споживання енергії на 36%, а первинного – на 39% від прогнозного рівня 2030 р. [12]. В Україні тривалий час не було базового закону з енергоефективності. Лише в 2021 році ухвалено Закон України № 1818-ІХ «Про енергетичну ефективність» – перший системний акт у цій сфері відносин [13]. Саме цей закон імплементує положення Директиви 2012/27/ЄС (зі змінами) і визначає правові, економічні та організаційні засади діяльності із підвищення енергоефективності в усіх секторах економіки. Цим Законом передбачено низку важливих інструментів, зокрема: розробку Національного плану дій з енергоефективності (визначає заходи у всіх секторах, джерела фінансування та очікувані обсяги економії), впровадження систем енергоменеджменту в державних органах і на підприємствах (обов'язково – для отримання держпідтримки на енергоефективні заходи), проведення обов'язкових енергоаудитів для великих підприємств раз на 4 роки, створення централізованої системи моніторингу енергоефективності тощо. Також Закон № 1818-ІХ визначив, що державні органи та органи місцевого самоврядування можуть орендувати чи купувати лише будівлі з класом енергоефективності не нижчим за мінімальні вимоги тощо.

Законодавча база України в сфері енергоефективності наразі значною мірою гармонізована з нормами ЄС. Так, Кабінет Міністрів України на виконання Закону України «Про енергетичну ефективність» від 21 жовтня 2021 р. № 1818-IX у 2022 році затвердив Державну цільову програму енергоефективності до 2030 р. [14], що містить кількісні індикатори зниження енергоємності ВВП. Проте успішна реалізація цих норм залежатиме від своєчасного прийняття підзаконних актів і фінансування програм енергомодернізації. В умовах повномасштабної війни ці аспекти стали викликом: експерти відзначають прогрес «зелених» реформ навіть під час війни, а також і негативні тенденції – зниження прозорості ухвалення рішень та ризики відкочування окремих реформ [4]. До прикладу, ухвалену у 2023 році нову Енергетичну стратегію України до 2050 р. досі не оприлюднено, що викликало негативну реакцію міжнародних стейкхолдерів. Проте для продовження реформ та «зеленого» відновлення важливо забезпечити свободу підприємництва [15, с. 278 – 280], максимальну відкритість даних і залученість громадськості до ухвалення рішень у сфері енергетики та клімату, навіть з урахуванням воєнних обмежень [4].

Важливою передумовою функціонування ринку скорочення викидів парникових газів є прозора система моніторингу, звітності та верифікації (далі – МЗВ, англ. MRV). У 2019 році прийнято рамковий Закон України № 377-IX «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» [16]. Він зобов'язав операторів великих установок здійснювати моніторинг своїх викидів, щороку звітувати про них за затвердженим планом, а також проходити незалежну верифікацію даних. На основі МЗВ планувалося запустити внутрішню систему торгівлі викидами. Наразі Україна провела значну підготовчу роботу: створено Єдиний реєстр установок та викидів, запроваджено національну систему акредитації верифікаторів та ін. Проте повномасштабна війна спричинила тимчасове призупинення в 2022 році цих процесів: підприємствам було надано право на період воєнного стану не подавати річні звіти за даними МЗВ. Такий крок мав об'єктивні причини, проте суперечив зобов'язанням України перед ЄС. Тому 29 січня 2024 р. набув чинності Закон України № 2712-IX, який скасував «воєнні» послаблення і відновив обов'язковість повного МЗВ викидів парникових газів [17]. Наразі оператори установок зобов'язані подавати плани моніторингу, щорічні звіти про викиди та проходити верифікацію даних – як це передбачалося довоєнним законом. Закон України від 12 грудня 2022 р. № 2712-IX урахував воєнні реалії: запровадив спеціальні умови та відстрочки для установок, що перебувають у зоні бойових дій чи на окупованих територіях. У цілому відновлення обов'язковості МЗВ є складним кроком з огляду на «виживання» економіки в умовах війни.

Важливим етапом у сфері «екологічної» політики держави має стати впровадження ринку торгівлі викидами. Очікується внесення до парламенту проєкту закону, який визначить порядок видачі та обігу дозволів на викиди парникових газів, створення Кліматичного фонду (куди спрямовуватимуться доходи від продажу квот на аукціонах). Україна повинна уникнути подвійного регулювання ринку торгівлі викидами: національного та міжнародного. Там, де закону немає, тому що «державна не проявила свою «волю», мають діяти принципи [18, с. 23], зокрема принципи добросовісного міжнародного партнерства.

З 2026 року імпортери в ЄС сплачуватимуть спеціальний «вуглецевий» збір за товари енергоємних галузей (сталі, цемент, добрива, електроенергію, алюміній, водень). Для України, чій металургія та хімічна промисловість орієнтовані на ринок ЄС, це створює серйозний виклик. Чинна ставка податку на CO₂ в Україні становить 30 грн/т (~€0,8), тоді як ціна квоти в EU ETS перевищує €80/т. Підвищення внутрішнього карбонового податку до європейського стане шоком для економіки України. Європейські партнери знають цю проблему, тому Україна, ймовірно, отримує певні послаблення або фінансову підтримку на декарбонізацію [4].

І все ж, Україна повинна вирівняти вуглецеве регулювання з європейським. Найефективніший шлях – системна імплементація Директиви 2003/87/ЄС про торгівлю викидами, а також пов'язаних актів (наприклад, Регламентів 2018/2066 про моніторинг і звітність, 2019/1122 про реєстри тощо). Хоча ці акти по не включені до додатків Угоди про асоціацію, Україна фактично добровільно рухається на випередження їх впровадження. Відповідно до урядових планів, запуск національної системи торгівлі квотами на викидами (СТВ) має відбутися в 2025 р. Чи вдасться реалізувати ці плани у строк – покаже час. Проте наразі очевидно, що без дієвого ринку торгівлі викидами та вирівнювання внутрішньої ціни на CO₂ з європейською, – повноцінна інтеграція України до внутрішнього ринку ЄС буде неможливою.

Висновки. Процес гармонізації екологічного та кліматичного законодавства України з *acquis* ЄС останніми роками помітно прискорився під впливом Європейського зеленого курсу та на-

буття Україною статусу країни-кандидата. Водночас предметний аналіз навіть одного ключового напрямку наближення законодавства України до екологічного *acquis* ЄС, такого як *скорочення викидів парникових газів*, свідчить про проблеми, вирішення яких потребує не лише системного законодавчого чи адмініструючого підходу, а й фінансових активів. І все ж, успіх гармонізації законодавства залежатиме від внутрішньої політичної волі України, її інституційної спроможності, а також від підтримки ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality (European Climate Law). *Official Journal of the EU*, L 243, 9.7.2021 (accessed: 21.09.2025). URL: https://climate-laws.org/document/regulation-eu-2021-1119-establishing-the-framework-for-achieving-climate-neutrality-european-climate-law_df60.
2. European Commission. «Fit for 55» climate package (14 July 2021). URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541 (accessed: 20.09.2025).
3. Український зелений курс передбачає перебудову економічної моделі та залучення інвестицій для модернізації енергетики (14 липня 2021) URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/premyer-ministr-ukrayinskij-zelenij-kurs-peredbachaye-perebudovu-ekonomichnoyi-modeli-ta-zaluchennya-investicij-dlya-modernizaciyi-energetiki> (дата звернення: 26.09.2025).
4. Перехід під час війни: чи зможе Україна наздогнати європейський «зелений» курс. Delo.ua. 26.12.2023. URL: <https://delo.ua/economy/perexid-pid-cas-viini-ci-zmoze-ukrayina-nazdoghati-jevropeiskii-zelenii-kurs-427572/>.
5. Богун В. До питання про суб'єктів здійснення державної кліматичної політики у сфері господарської діяльності в Україні. *Економіка та право*. 2024. № 4. С. 65–72. DOI: <https://doi.org/10.15407/econlaw.2024.04.064>.
6. Лозо О.В., Гавриленко К.О. Актуальні проблеми правової охорони клімату в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 12. С. 203–205. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-12/49>
7. Троцюк Н.В., Кононенко А.С. Реалізація політики Green Deal у законодавстві України: проблематика теорії та практичної реалізації. *Юридичний вісник*. 2024. № 3 (72). С. 44–49. DOI: 10.18372/2307-9061.72.19057. URL: <https://jrnل.nau.edu.ua/index.php/UV/article/view/19656>.
8. European Commission. Ukraine 2023 Report. Commission Staff Working Document SWD(2023) 699 final. Brussels, 8. 11. 2023. 148 p. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/202311/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf (дата звернення: 25.09.2025).
9. Україна співпрацює із Energy Community щодо імплементації четвертого енергетичного пакету. *Укрінформ* (01.06.2022). URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3497130-ukraina-spivpracue-iz-energy-community-sodo-implementacii-cetvertogo-energeticnogo-paketu.htm> (дата звернення: 15.09.2025).
10. Директива (ЄС) 2018/2001 Європейського Парламенту і Ради від 11 грудня 2018 р. про стимулювання використання енергії з відновлюваних джерел. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_039-18#Text (дата звернення: 26.09.2025).
11. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 2018/1999 від 11 грудня 2018 року про управління Енергетичним Союзом і пом'якшення наслідків зміни клімату URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_030-18#Text (дата звернення: 26.09.2025).
12. Директива Європейського парламенту і Ради 2012/27/ЄС від 25 жовтня 2012 р. про енергоефективність, внесення змін до директив 2009/125/ЄС і 2010/30/ЄС та про скасування директив 2004/8/ЄС і 2006/32/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_017-12#Text (дата звернення: 24.09.2025).
13. Про енергетичну ефективність: Закон України від 21 жовтня 2021 р. № 1818-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1818-20#Text> (дата звернення: 26.09.2025).
14. Державна цільова програма енергоефективності до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 липня 2025 р. № 694-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/694-2025-%D1%80#Text> (дата звернення: 26.09.2025).

15. Задорожний Б. Ю. Міжнародно-правові гарантії обов'язків держави із забезпечення свободи підприємництва. *Слово Національної школи суддів України*. 2022. № 1–2 (38–39). С. 273–283. DOI 10.37566/2707-6849-2022-1-2(38-39)-24.
16. Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів: Закон України від 12 грудня 2019 року № 377-IX року № 377-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20#Text> (дата звернення: 26.09.2025).
17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення дії системи МЗВ викидів парникових газів: Закон України від 12 грудня 2022 р. № 2712-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2712-20> (дата звернення: 26.09.2025).
18. Задорожня Г.В., Задорожний Ю.А. Принцип bona fides: від доктрини римського права до національного правосуддя. *Слово Національної школи суддів України*. 2023. № 1. С. 22–29. DOI 10.37566/2707-6849-2023-1(42)-2. URL: https://slovo.nsj.gov.ua/images/pdf/2023_1_42/zadorozhnia.pdf

УДК 347.33

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.21>

ПОДАТКОВА ЗАСТАВА ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ПОДАТКОВОГО ОBOB'ЯЗКУ: ПРОБЛЕМИ ПРАКТИКИ І ЗАСТОСУВАННЯ

Кобильнік Д.А.,
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри податкового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID: 0000-0001-6777-7963
e-mail: d.a.kobylnik@nlu.edu.ua

Зіменс Є.О.,
*студентка 4 курсу, 6 групи,
факультету прокуратури
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого*
ORCID: 0009-0008-4456-818X

Кобильнік Д.А., Зіменс Є.О. Податкова застава як спосіб забезпечення виконання податкового обов'язку: проблеми практики і застосування.

Стаття присвячена комплексному аналізу податкової застави як інструменту забезпечення виконання податкового обов'язку та практичним проблемам її застосування в Україні. Розкривається публічно-правова природа податкової застави, її превентивна та примусова функції, автоматичний характер виникнення у разі формування податкового боргу, а також процедурні етапи опису майна, контролю за ним і обмеження правомочностей платника щодо розпорядження активами. Наголошено, що податкова застава відіграє системну роль у структурі гарантій фіскальних інтересів держави, водночас істотно впливаючи на майнову сферу платників податків та їхню здатність продовжувати господарську діяльність.

На основі узагальнення нормативної бази й практичних кейсів окреслено ключові вади правозастосування: надмірна тривалість судових процедур стягнення, формальність й неузгодженість підходів до оцінки та визначення ліквідності активів, фрагментарність обліку заставного майна, ризики відчуження активів без відома контролюючих органів через повільну реєстрацію обтяжень і слабку міжвідомчу взаємодію. Звертається увага на неоднорідність судової практики щодо моменту виникнення податкової застави, пріоритету вимог держави порівняно з іншими кредиторами та співвідношення податкової застави з інститутом банкрутства, що створює правову невизначеність для бізнесу та кредитних установ. Окремо проаналізовано вплив воєнного стану, мораторіїв на перевірки та відстрочок виконання податкового обов'язку на ефективність функціонування податкової застави як інструменту забезпечення бюджетних надходжень.

Аргументовано необхідність переходу до «єдиного судового рішення» щодо стягнення коштів і звернення стягнення на майно, створення інтегрованої електронної системи обліку та моніторингу застав із з'єднанням державних реєстрів і обов'язковою перевіркою обтяжень нотаріусами, а також запровадження стандартизованих підходів до визначення ліквідності та обов'язкового продажу предмета застави через відкриті електронні аукціони. Пропонується посилити процесуальні гарантії платників податків шляхом уточнення строків і підстав внесення майна до акта опису, розширення можливостей оскарження неправомірних дій контролюючих органів, встановлення чітких критеріїв співмірності втручання держави у право власності з розміром податкового боргу. Запропоновані заходи спрямовані на підвищення прозорості, швидкості та результативності примусового виконання, баланс прав платників і публічного інтересу, стабільності бюджетних надходжень і формування передбачуваного, інвестиційно привабливого бізнес-середовища.

Ключові слова: податкова застава; податковий борг; стягнення; опис і оцінка майна; електронні аукціони; інтегрований реєстр обтяжень; нотаріальний контроль; судові рішення; ліквідність активів; публічний інтерес.

Kobylnik D.A., Zimens Y.O. Tax lien as a method of securing the performance of tax obligations: problems of practice and application.

The article offers a comprehensive analysis of the tax lien as a legal instrument designed to secure the fulfilment of tax obligations, as well as the practical challenges related to its application in Ukraine. It explores the public-law nature of the tax lien, its preventive and coercive functions, the automatic character of its emergence upon the formation of tax debt, and the procedural stages of asset description, control, and restriction of the taxpayer's disposal rights. Particular emphasis is placed on the systemic role of the tax lien within the structure of fiscal guarantees, where it simultaneously safeguards the financial interests of the state and significantly affects the property sphere of taxpayers and their ability to sustain economic activity under conditions of financial pressure.

Based on an analysis of legislation and practical case examples, the article identifies key deficiencies in law enforcement: excessive duration of judicial collection procedures, formalistic and inconsistent approaches to valuation and liquidity assessment of assets, fragmented accounting of lien property, and the risks of asset alienation without the tax authority's awareness due to slow registration of encumbrances and weak inter-agency coordination. Attention is drawn to the lack of uniform judicial practice regarding the moment when a tax lien arises, the priority of state claims over other creditors, and the interaction between the tax lien and bankruptcy procedures, all of which contribute to legal uncertainty for businesses, financial institutions, and investors. The impact of martial-law regulations, temporary moratoria on audits, and deferred performance of tax obligations on the operational effectiveness of the tax lien is examined as well, demonstrating the tension between budgetary stability and the need to preserve the economic viability of enterprises during crisis periods.

The article argues for the introduction of a "single court decision" model, allowing simultaneous adjudication of monetary recovery and foreclosure on assets, the creation of an integrated electronic system for recording and monitoring tax liens by connecting state registers, mandatory verification of encumbrances by notaries, and the adoption of unified standards for assessing asset liquidity and conducting compulsory sales through open electronic auctions. It further advocates strengthening procedural guarantees for taxpayers through clearer rules on the timing and grounds for including assets in the inventory act, expanded opportunities to challenge unlawful actions of tax authorities, and precise criteria ensuring proportionality between state intervention in property rights and the size of the tax debt. The proposed reforms aim to increase transparency, speed, and effectiveness of enforced collection, maintain a balanced relationship between taxpayer rights and public fiscal interests, enhance budgetary stability, and contribute to the development of a predictable and investment-friendly business environment.

Key words: tax lien; tax debt; enforcement; asset description and valuation; electronic auctions; integrated registry of encumbrances; notary control; court order; asset liquidity; public interest.

Постановка проблеми. Податкова застава є одним із найважливіших правових інструментів забезпечення виконання податкового обов'язку, оскільки спрямована на гарантування своєчасної та повної сплати податків і зборів. Її застосування ґрунтується на положеннях Податкового кодексу України та спрямоване на забезпечення публічних інтересів держави, водночас зберігаючи певний баланс між правами платника податків і повноваженнями контролюючого органу. У теорії податкова застава визначається як спосіб забезпечення сплати грошового зобов'язання, при якому на майно платника податків поширюється право контролюючого органу для забезпечення виконання податкового боргу.

Водночас у практичній площині реалізація податкової застави супроводжується численними проблемами. Неврегульованість питань щодо реєстрації податкової застави, оцінки вартості майна, відчуження активів без згоди контролюючого органу, а також колізії між положеннями Податкового кодексу та цивільного законодавства призводять до неоднозначного тлумачення прав та обов'язків сторін. Застосування цього механізму часто викликає спори між платниками податків і податковими органами, що підтверджується судовою практикою. Саме тому актуальним є науково-практичне осмислення податкової застави як правового інституту, виявлення недоліків у правозастосуванні та вироблення шляхів їх усунення.

Метою статті є аналіз правової природи податкової застави як способу забезпечення виконання податкового обов'язку, виявлення проблем її практичного застосування та формулювання пропозицій щодо вдосконалення нормативного регулювання цього інституту.

Стан опрацювання проблематики. Проблематику правового регулювання податкової застави та податкових обов'язків у різні періоди досліджували Білоскурська О.В., Греца Я.В., Бех Г.В., Дмитрик О.О., Кобильнік Д.А., Кучерявенко М.П., Ярема В.І., Бисага Ю.М., Сідак М.В. Їхні праці заклали теоретичні основи для розуміння правової природи податкової застави, її ролі в системі податкових правовідносин і механізмах фінансового контролю держави. Однак у зв'язку з динамічністю податкового законодавства, зростанням кількості податкових спорів і практичними труднощами застосування положень Податкового кодексу, ця тема потребує переосмислення та подальшого розвитку в контексті сучасних правових реалій.

Результати дослідження. Серед основних конституційних обов'язків громадян важливе місце займає обов'язок кожного сплачувати податки і збори в порядку та розмірах, визначених законом, закріплений у статті 67 Конституції України [1]. Цей припис є фундаментом стабільного функціонування фінансової системи держави, адже саме за рахунок податкових надходжень формуються державний і місцеві бюджети, забезпечується виконання соціальних програм, обороноздатність, розвиток освіти, медицини та інших сфер суспільного життя. Порушення цього обов'язку або умисне ухилення від сплати податків завдає шкоди не лише державі, а й усьому суспільству, створюючи дефіцит бюджетних коштів і підриваючи економічну безпеку країни. Саме тому законодавець передбачив низку правових механізмів, спрямованих на забезпечення належного виконання податкового обов'язку, серед яких особливе значення має податкова застава.

Податкова застава, відповідно до підпункту 14.1.155 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України [2], є способом забезпечення сплати платником податків грошового зобов'язання та пені, не сплачених у встановлений строк. Її правова природа полягає у наданні державі переважного права на задоволення своїх вимог за рахунок заставленого майна платника податків у разі невиконання ним обов'язку зі сплати податків. Такий інструмент має не лише примусовий, але й превентивний характер, адже стимулює платника до самостійного погашення заборгованості з метою уникнення обмежень у розпорядженні власним майном.

Право податкової застави виникає автоматично, без укладення окремих угод або рішень суду. Пункт 89.1 статті 89 Податкового кодексу [2] визначає три основні підстави для її виникнення: несплата платником податків самостійно задекларованого зобов'язання; несплата зобов'язання, визначеного контролюючим органом; укладення договору про розстрочення або відстрочення грошового зобов'язання. У всіх випадках право податкової застави виникає з моменту утворення податкового боргу, тобто з наступного дня після спливу встановленого строку сплати. Оформлення застави здійснюється шляхом складання акта опису майна, до якого включається лише ліквідне майно платника, придатне для подальшого продажу або використання як джерела погашення боргу [4].

Згідно з пунктом 89.3 статті 89 Податкового кодексу України [2], опис майна проводиться податковим керуючим на підставі рішення керівника контролюючого органу або його уповноваженої особи. Акт опису складається за затвердженою формою та повинен містити повну характеристику майна. Якщо платник податків відмовляється підписати акт, це не скасовує податкову заставу – опис здійснюється у присутності двох понять, про що робиться відповідна відмітка. Таким чином, податкова застава є одностороннім владним заходом, який не потребує згоди платника, але підлягає обов'язковій фіксації у встановленому порядку.

Процедура застосування податкової застави детально врегульована наказом Міністерства фінансів України № 586 від 16 червня 2017 року «Про затвердження Порядку застосування податкової застави податковими органами», зареєстрованим у Міністерстві юстиції 14 липня 2017 року за № 859/30727 (далі – Порядок) [3]. Цей нормативний акт визначає механізм реалізації податкової застави і встановлює правила дій податкових органів щодо опису, реєстрації та контролю за майном, що перебуває у податковій заставі. Дія Порядку поширюється на всіх платників податків – фізичних і юридичних осіб, незалежно від резидентного статусу, що забезпечує універсальність його застосування.

Попри наявність докладного нормативного регулювання, на практиці виникає низка проблем, які істотно ускладнюють застосування цього інституту.

Однією з найсерйозніших проблем є надмірна тривалість процедур стягнення податкового боргу, що безпосередньо впливає на ефективність функціонування системи податкового контролю.

лю. Законодавство встановлює обов'язкову судову стадію перед застосуванням будь-яких заходів стягнення, що значно ускладнює і сповільнює процес. Контролюючий орган спочатку має отримати судові рішення про дозвіл на примусове списання коштів із банківських рахунків боржника, а лише після цього, у разі їх недостатності, має право звертатися до суду повторно для отримання дозволу на звернення стягнення на майно, що перебуває в податковій заставі. Подібна двоступенева процедура створює значне навантаження на судову систему, збільшує витрати часу, коштів і людських ресурсів як з боку податкових органів, так і з боку судів. Внаслідок цього держава фактично втрачає можливість оперативно реагувати на випадки ухилення від сплати податків, а затримка у виконанні рішень призводить до зменшення реальних надходжень до бюджету. У ряді випадків боржники встигають приховати або переоформити майно, що перебуває під податковою заставою, до моменту завершення судового процесу, що зводить нанівець саму ідею застави як ефективного способу забезпечення податкового обов'язку. Податкові спори часто розглядаються тривалий час у судах кількох інстанцій, що дає змогу недобросовісним платникам використовувати судовий механізм як інструмент зволікання та уникнення відповідальності. Для усунення цих недоліків доцільним є впровадження більш гнучкої моделі, коли суд одразу ухвалює єдине рішення, яке дозволяє стягнення як грошових коштів, так і заставного майна. Це скоротить кількість судових проваджень, мінімізує процесуальні затримки й забезпечить швидке виконання зобов'язань перед бюджетом.

Не менш важливою проблемою залишається формальний характер опису та реалізації майна, що перебуває в податковій заставі. У практиці податкових органів нерідко трапляються випадки, коли до акта опису включаються активи, що не мають реальної ринкової вартості, перебувають у спільній власності або є обтяженими зобов'язаннями перед третіми особами. Це ускладнює подальше стягнення й призводить до численних судових спорів між платниками податків і контролюючими органами. У багатьох випадках опис майна здійснюється без участі незалежних оцінювачів, а визначення його вартості проводиться за застарілими бухгалтерськими даними, що не відображають реальної ліквідності активів. Продаж такого майна часто не покриває навіть незначної частини податкового боргу, а витрати на його реалізацію перевищують суму отриманих коштів [5]. Такий стан справ свідчить про відсутність системного підходу до оцінки заставного майна, єдиних методичних критеріїв визначення ліквідності та належного контролю за збереженням майна. Вирішення цієї проблеми можливе через створення централізованої електронної системи обліку заставного майна, яка забезпечить автоматичну фіксацію його опису, поточного стану та вартості, а також дозволить перевіряти інформацію про нього в режимі реального часу. Інтеграція такої системи з державними реєстрами нерухомості, транспортних засобів і корпоративних прав сприятиме прозорості та зменшенню ризику зловживань, адже унеможливить подвійний опис, приховування або незаконне відчуження заставного майна.

Ще однією поширеною проблемою є відчуження платниками податків майна, яке перебуває в податковій заставі, без попередньої згоди контролюючого органу. Відповідно до пункту 116.1 статті 116 Податкового кодексу України, такі дії тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі вартості відчуженого майна, проте на практиці застосування цієї норми часто стикається з труднощами. Найчастіше причиною є несвоєчасне внесення запису про податкову заставу до державного реєстру обтяжень рухомого чи нерухомого майна. У результаті покупці, діючи добросовісно, набувають майно, не підозрюючи, що воно перебуває в податковій заставі. Така ситуація створює правову колізію між інтересами держави і правами добросовісних набувачів, що нерідко закінчується судовими спорами та збитками для обох сторін. Проблема ускладнює також відсутність оперативного обміну інформацією між податковими органами, нотаріусами, реєстраторами та банками. У багатьох випадках податковий орган фіксує заставу лише після здійснення відчуження, коли повернути майно або кошти практично неможливо. З метою усунення таких ризиків необхідно створити інтегровану систему обміну інформацією, у якій реєстр податкових застав буде безпосередньо пов'язаний із Державним реєстром речових прав на нерухоме майно та іншими базами даних. Нотаріусам доцільно надати обов'язок перевіряти наявність податкових обтяжень перед посвідченням будь-яких угод, що стосуються відчуження майна, а за невиконання цього обов'язку – передбачити дисциплінарну чи майнову відповідальність. Такий підхід дозволить унеможливити продаж заставного майна без відома контролюючого органу, підвищить правову визначеність і забезпечить захист як інтересів держави, так і прав сумлінних учасників цивільного обороту.

Неефективність реалізації податкової застави значною мірою зумовлюється складністю судової процедури звернення стягнення, що залишається одним із найвужчих місць у системі примусового виконання податкових рішень. Навіть після отримання судового рішення щодо звернення стягнення процес реалізації майна на практиці розтягується на місяці або навіть роки. Це пов'язано не лише з бюрократичними бар'єрами, а й з неузгодженістю дій між органами Державної податкової служби, Державною виконавчою службою та банківськими установами, які беруть участь у виконанні таких рішень. Часто судові виконавці не мають достатньої інформації про реальний стан заставного майна або не отримують своєчасних відомостей про банківські рахунки боржників. Додатковим ускладненням є необхідність відкриття окремих виконавчих проваджень щодо кожного судового рішення, що подвоює документообіг і затримує процес. У цей час вартість майна, що перебуває в податковій заставі, може істотно знизитися, а боржник – втратити зацікавлення у добровільному погашенні боргу [6]. Такі затримки не лише зменшують ефективність податкової політики, а й формують негативне сприйняття механізмів примусового стягнення серед учасників господарського обороту.

Запровадження можливості ухвалення судом єдиного комплексного рішення, яке дозволяло б одночасно звертати стягнення на грошові кошти боржника та на його майно, що перебуває в податковій заставі, є доцільним і економічно виправданим кроком. Такий підхід дозволив би уникнути дублювання судових процедур, скоротити час між винесенням рішення і його виконанням, а також зменшити адміністративні витрати державних органів. Крім того, він сприятиме підвищенню ефективності взаємодії між судовою, податковою та виконавчою гілками влади, створюючи умови для більш швидкого та гнучкого реагування на випадки ухилення від сплати податків. У результаті зросте рівень податкової дисципліни, а бюджет отримає стабільні й передбачувані надходження.

Окрему проблему становить реалізація заставного майна після завершення судових процедур. Попри наявність законодавчо визначеного порядку продажу, на практиці ці процеси часто супроводжуються затягуваннями, непрозорістю та зловживаннями. Відсутність реального попиту на окремі категорії активів, таких як спеціалізоване обладнання, зношена техніка або об'єкти незавершеного будівництва, ускладнює їх продаж. Зниження вартості заставного майна на етапі оцінки створює ризик того, що сума, отримана від реалізації, не покриє навіть половини боргу, тоді як решта вимог держави залишається непогашеною. Непоодинокими є випадки, коли торги визнаються такими, що не відбулися, через відсутність учасників або ж через порушення процедури оголошення. Унаслідок цього держава змушена повторно організовувати продаж, витрачаючи додаткові ресурси, що робить систему економічно неефективною.

Для усунення цих недоліків необхідно забезпечити проведення реалізації заставного майна виключно через електронні торговельні майданчики, які функціонують за принципами відкритості та публічності. Впровадження електронних аукціонів із відкритим доступом до всієї інформації про лоти, їхню оцінку, стартову ціну, кількість учасників і результати торгів дасть змогу створити конкурентне середовище та запобігти заниженню вартості майна. Такий підхід мінімізує корупційні ризики, підвищить рівень довіри до процесу продажу з боку бізнесу й громадськості та сприятиме реальному збільшенню надходжень до бюджету. Ефективна реалізація заставного майна стане завершальною ланкою у процесі погашення податкових боргів і підтвердить, що податкова застава здатна виконувати не лише забезпечувальну, а й компенсаторну функцію в економічному механізмі держави.

Висновки. Отже, податкова застава залишається важливим, проте недостатньо ефективним механізмом забезпечення виконання податкового обов'язку. Її правова конструкція створює належні умови для захисту інтересів держави, однак практична реалізація стикається з численними проблемами – від затягування судових процедур до недосконалої оцінки та реалізації майна. Відсутність узгодженої взаємодії між податковими, судовими та виконавчими органами, а також недостатня прозорість процесів опису і продажу заставного майна істотно знижують результативність цього інституту.

З метою вдосконалення механізму податкової застави доцільно передбачити комплексне оновлення правового регулювання: скорочення судових процедур шляхом ухвалення єдиного рішення про стягнення, запровадження обов'язкової електронної системи обліку та контролю заставного майна, а також повну цифровізацію процесу його реалізації через відкриті аукціони. Важливим напрямом є створення інтегрованого реєстру податкових застав і забезпечення автоматичного

обміну даними між податковими органами, нотаріусами, реєстраторами та банками. Реалізація таких заходів дозволить підвищити прозорість, ефективність і справедливість застосування податкової застави як одного з ключових інструментів забезпечення стабільності бюджетної системи України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. Голос України. 2010. № 229–230. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
3. Про затвердження Порядку застосування податкової застави податковими органами: наказ Міністерства фінансів України від 16 червня 2017 р. № 586. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 14 липня 2017 р. за № 859/30727. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0859-17>.
4. В яких випадках виникає право податкової застави? Головне управління ДПС у Рівненській області. 19 січня 2024 р. URL: <https://rv.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/747735.html>.
5. Руднік Т. О., Замасло О. Т. Міжнародний досвід організації справляння податків. Актуальні проблеми економіки, фінансів, управління та права в XXI столітті. Кременчук: ЦФЕНД. 2023. URL: <http://www.economics.in.ua/2022/12/25-2022.html>.
6. Бойко О.Я. Теоретичні підходи та методи формування сучасної податкової системи. Теорія та практика державного управління. 2017. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2017_3_16.

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.22>

АДАПТАЦІЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ

Кобильнік Д.А.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри податкового права*

*Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0001-6777-7963*

Журавльова Ю.І.,

студентка 4 курсу

*Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0003-1868-8624*

Єфименко М.А.,

студент 4 курсу

*Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0008-7783-0893*

Кобильнік Д.А., Журавльова Ю.І., Єфименко М.А. Адаптація податкового законодавства до цифрової економіки.

Стаття присвячена дослідженню теоретико-правових засад адаптації податкового законодавства України до умов цифрової економіки та трансформацій, що зумовлені розвитком цифрових технологій і появою нових моделей створення вартості. У роботі аналізуються зміни у структурі економічної діяльності, зокрема зростання ролі нематеріальних активів, дистанційних форм надання послуг, платформної взаємодії та високої мобільності капіталу, що ускладнюють застосування традиційних категорій податкового права. Розглянуті проблеми визначення податкової юрисдикції в умовах «економічної присутності без фізичної присутності» та необхідність уточнення підходів до встановлення податкового зв'язку.

У статті висвітлено міжнародні тенденції реформування оподаткування в цифровому середовищі, зокрема концепцію Pillar One та Pillar Two у межах ініціатив ОЕСР/BEPS, спрямованих на перерозподіл податкових прав між юрисдикціями та запровадження глобальної мінімальної ставки оподаткування. Проаналізовано вплив цих підходів на національні системи, включаючи вимоги до узгодження норм матеріального та процедурного права.

На рівні українського законодавства розглянуто нормативні акти, що формують основу для розвитку цифрової економіки, зокрема Закон України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні» та спеціальний режим «Дія.City». Окремо досліджено особливості оподаткування електронних послуг нерезидентів, порядок їх реєстрації як платників ПДВ, проблемні аспекти адміністрування таких операцій і потребу в уніфікації процедур.

У статті також проаналізовано напрями розвитку податкової прозорості та звітності цифрових платформ за моделлю правил, подібних до європейської директиви DAC7. Окреслено роль цифрових інструментів у модернізації податкового адміністрування, включаючи впровадження e-invoicing, SAF-T, електронних сервісів і використання аналітичних технологій для виявлення ризикових операцій.

Узагальнено, що адаптація податкової системи до цифрової економіки потребує комплексного оновлення матеріальних, процедурних і інституційних норм, гармонізації з міжнародними стандартами та формування ефективної інфраструктури податкового адміністрування. Матеріал статті відображає ключові тенденції, виклики та можливі напрямки подальшого удосконалення податкової політики України в умовах цифрової трансформації.

Ключові слова: податкове законодавство, податкові правовідносини, податкова цифровізація, оподаткування, податковий обов'язок, податкове адміністрування; гармонізація податкового законодавства з міжнародними стандартами.

Kobylnik D.A., Zhuravlova Y.I., Yefymenko M.A. Adaptation of tax legislation to the digital economy.

The article is devoted to the study of the theoretical and legal foundations for adapting Ukrainian tax legislation to the conditions of the digital economy and transformations caused by the development of digital technologies and the emergence of new value creation models. The paper analyzes changes in the structure of economic activity, in particular the growing role of intangible assets, remote forms of service provision, platform interaction, and high capital mobility, which complicate the application of traditional categories of tax law. The article examines the problems of determining tax jurisdiction in the context of “economic presence without physical presence” and the need to clarify approaches to establishing tax ties.

The article highlights international trends in tax reform in the digital environment, in particular the Pillar One and Pillar Two concepts within the OECD/BEPS initiatives aimed at redistributing tax rights between jurisdictions and introducing a global minimum tax rate. The impact of these approaches on national systems is analyzed, including the requirements for harmonizing substantive and procedural law.

At the level of Ukrainian legislation, regulatory acts that form the basis for the development of the digital economy are considered, in particular, the Law of Ukraine “On Stimulating the Development of the Digital Economy in Ukraine” and the special regime “Diy.City.” The article separately examines the peculiarities of taxation of electronic services provided by non-residents, the procedure for their registration as VAT payers, problematic aspects of administering such transactions, and the need to unify procedures.

The article also analyzes the directions of development of tax transparency and reporting of digital platforms based on a model of rules similar to the European DAC7 directive. The role of digital tools in the modernization of tax administration is outlined, including the introduction of e-invoicing, SAF-T, electronic services, and the use of analytical technologies to identify risky transactions.

In summary, the adaptation of the tax system to the digital economy requires a comprehensive update of material, procedural, and institutional norms, harmonization with international standards, and the formation of an effective tax administration infrastructure. The article reflects key trends, challenges, and possible directions for further improvement of Ukraine's tax policy in the context of digital transformation.

Key words: tax legislation, tax legal relations, tax digitalisation, taxation, tax liability, tax administration; harmonisation of tax legislation with international standards.

Постановка проблеми. Цифрова економіка змінює традиційні моделі ведення бізнесу й створення вартості, що ускладнює застосування чинних норм податкового законодавства, побудованих на концепції фізичної присутності платника. Унаслідок цього виникають прогалини у визначенні податкового зв'язку, оподаткуванні електронних послуг, діяльності нерезидентів та платформ, а також у забезпеченні прозорості цифрових транзакцій. За цих умов постає необхідність адаптації податкової системи України до сучасних цифрових реалій та міжнародних стандартів оподаткування.

Мета статті полягає у всебічному аналізі теоретичних, правових і практичних аспектів адаптації податкового законодавства України до умов цифрової економіки та визначенні напрямів його подальшого вдосконалення відповідно до міжнародних стандартів.

Стан опрацювання проблематики. Проблематику адаптації оподаткування до умов цифрової економіки висвітлювала низка науковців, зокрема, такі як: Л. Жердецька, Д. Коциня, О. Крижановський, Н. Рогова, Ю. Олійник, О. Пугаченко, І. Сліпко, В. Добровольський, О. Поліщук, О. Малецька, В. Хоманець та інші, які досліджували трансформацію податкових підходів, імплементацію міжнародних стандартів та тенденції цифровізації фінансово-облікової сфери.

Виклад основного матеріалу. Аналіз теоретико-правових засад адаптації податкового законодавства до цифрової економіки вимагає поєднання традиційних принципів податкового права з новими підходами, що виникають унаслідок трансформації способів створення і розподілу

вартості в інформаційно-цифровому середовищі. Цифрова економіка характеризується значним зростанням ролі нематеріальних активів, універсалізацією віддалених форм надання послуг, появою платформ-посередників, високою мобільністю капіталу та можливістю отримувати доходи у юрисдикціях, де відсутня фізична присутність постачальника [1, с. 57]. Ці ознаки породжують системні виклики для податкового регулювання, оскільки традиційні інститути виявляються недостатніми для коректного визначення податкової юрисдикції та бази оподаткування.

Класичні принципи податкового права – законність і визначеність, справедливість, рівність, економічна нейтральність, ефективність адміністрування – зберігають свою нормативну значущість, але їх імплементація у цифровому середовищі потребує уточнення. Зокрема, принцип територіальності та принцип резиденції, що лежать в основі сучасних моделей розмежування права оподаткування, в умовах цифровізації зіштовхуються з феноменом «економічної присутності без фізичної присутності», коли значущу частину вартості генерує користувацька база або цифрові інфраструктури на території однієї держави, а оподатковується прибуток у юрисдикції резиденції постачальника [2, с. 111-112]. Теоретично це вимагає від правової науки і законодавця перегляду підходів до встановлення податкового зв'язку – від фізичного постійного представництва до моделей, що враховують цифрову присутність, користувацьку базу та роль платформи у створенні вартості.

Міжнародна реакція на ці виклики сконцентрувалася в рамках ініціатив ОЕСР та групи BEPS, зокрема у підході «Pillar One та Pillar Two», який має на меті переналаштування правил розподілу прибутку між юрисдикціями та встановлення глобальної мінімальної ставки оподаткування для великих транснаціональних груп. Pillar One передбачає перерозподіл частини податкових прав у бік країн-ринків, де відбувається споживання або створення значної частини комерційної вартості (включно з економічними правами, що зумовлені користувачами цифрових сервісів), тоді як Pillar Two (GloBE – Global Anti-Base Erosion rules) запроваджує механізм мінімального оподаткування для запобігання штучному переміщенню прибутків у низькоподаткові юрисдикції [3, с. 61-63]. Ці ініціативи суттєво впливають на національні податкові системи, оскільки вимагають узгодження на рівні міжнародних договорів, імплементації відповідних правил у національне законодавство та адаптації адміністрування.

На національному рівні правове поле України для розвитку цифрової економіки було суттєво посилено прийняттям Закону України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні» (№ 1667-IX від 15 липня 2021 р.), який створює правову основу для підтримки ІТ-галузі, регулювання спеціальних режимів діяльності й стимулів для інвестування у цифрові проєкти. Закон визначає напрями державної підтримки цифрових ініціатив, що впливає і на податкові аспекти регулювання – зокрема, через створення спеціальних правових режимів (наприклад, «Дія.City») та стимулів, які мають враховуватися при побудові справедливого та конкурентоздатного податкового середовища для цифрових підприємств [4]. Водночас, цей нормативний базис потребує доповнення нормами, які б безпосередньо врегульовували специфіку оподаткування трансграничних цифрових транзакцій, визначення податкового зв'язку в цифровому контексті та адміністрування доходів, що генеруються платформами.

Однією з практичних сфер, де національне законодавство вже отримало конкретне спрямування, є оподаткування електронних послуг, що надаються нерезидентами споживачам-фізичним особам в Україні: законодавство та роз'яснення Державної податкової служби України передбачають механізми реєстрації нерезидентів як платників ПДВ та обчислення ПДВ для таких операцій; це свідчить про прагматичний підхід до розширення кола платників та інтеграції міжнародних практик у національну податкову адміністрацію. Однак практика показує потребу в удосконаленні процедур і в уточненні критеріїв для визначення обов'язкової реєстрації, уніфікації електронних процедур реєстрації та врегулювання питань зворотного стягнення, розрахунку бази оподаткування та процедур аудиту трансграничних електронних продажів.

Юридично-теоретичний дискурс зосереджується на декількох ключових концептуальних рішеннях, які можуть використовуватися одночасно або в комбінації для адаптації національного оподаткування: по-перше, розширення підходів до встановлення податкового зв'язку через введення понять «значуща цифрова присутність» або «економічна присутність», що враховують користувацький внесок у створення вартості; по-друге, акцент на оподаткуванні платформи як посередника із запровадженням зобов'язань щодо утримання податків чи звітності; по-третє, використання спеціальних режимів оподаткування цифрових послуг у період досягнення міжнародної

домовленості; по-четверте, посилення правил трансферного ціноутворення і оподаткування нематеріальних активів з урахуванням маркетингової вартості і ролі користувача; по-п'яте, розробка механізмів обміну інформацією між податковими адміністраціями та регуляторами, включно з автоматизованою звітністю платформ і доступом до операційних даних [5, с. 76].

Правове впровадження цих концепцій має супроводжуватися інституційним підсиленням податкової адміністрації: модернізацією IT-інфраструктури, розвитком електронних сервісів (електронний кабінет платника, електронна реєстрація нерезидентів, e-invoicing), використанням аналітичних інструментів на основі Big Data та штучного інтелекту для виявлення ризикових транзакцій, а також активізацією міжнародної співпраці щодо обміну інформацією. Практичне забезпечення цих заходів потребує законодавчого врегулювання прав доступу до даних, захисту персональних даних і балансу між фіскальними інтересами держави та гарантіями бізнесу і громадян.

Упродовж останніх років українське податкове законодавство переживає етап інтенсивної трансформації, спрямованої на врахування особливостей цифрової економіки та приведення національних правил у відповідність до міжнародних стандартів. Законодавчою відправною точкою національної політики в цій сфері став Закон України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні» (№ 1667-IX) [4], який створив правове підґрунтя для розвитку спеціальних правових режимів (зокрема режиму «Дія.City»), інструментів підтримки IT-сектору та комплексних заходів, що стимулюють інвестиції в цифрові проекти. Цей акт закріпив за державою зобов'язання формувати сприятливі умови для цифрового бізнесу, але одночасно поставив завдання адаптації фіскальних механізмів для недопущення розмивання податкової бази й забезпечення справедливого оподаткування доходів, що генеруються в цифровому середовищі.

Однією з помітних національних тенденцій є кроки щодо розширення сфер оподаткування та адміністрування операцій, що здійснюються в цифровому форматі, зокрема – запровадження механізмів обліку й оподаткування електронних послуг, наданих нерезидентами споживачам-фізичним особам на митній території України. Державна податкова служба України оприлюднила інформацію та методичні роз'яснення щодо порядку взяття на облік нерезидентів-постачальників електронних послуг як платників ПДВ, вимог до реєстрації та адміністрування таких платників. Практика реєстрації нерезидентів, які надають електронні послуги, та механізми нарахування і сплати ПДВ свідчать про прагнення держави закріпити податковий зв'язок у випадках цифрового надання послуг і зменшити можливості уникнення оподаткування через відсутність фізичної присутності [6, с. 37]. Водночас реалізація цих механізмів потребує подальшого уніфікованого регулювання процедур реєстрації, звітності та доступу податкових органів до інформації про операції, з огляду на транскордонний характер цифрових транзакцій.

Особливе місце серед національних заходів займає правове регулювання спеціальних режимів для учасників цифрової економіки. Режим «Дія.City», запроваджений у рамках Закону № 1667-IX, містить комплексні податкові та регуляторні пільги для резидентів – гнучкі правила кадрового обліку (включно з формами «гіг-контрактів»), пільгові ставки оподаткування частини винагород, особливості нарахування ЄСВ та інші преференції, що стимулюють розвиток IT-бізнесу в Україні. Аналіз практичних роз'яснень та професійних оглядів показує, що діючі пільги мають стимулювальний ефект, але одночасно породжують питання щодо довгострокового балансу між конкурентоспроможністю галузі та фіскальною стійкістю бюджету, а також щодо недопущення несправедливої конкуренції між різними правовими режимами [7, с. 511].

Паралельно з національними ініціативами розвивається імплементація міжнародних стандартів оподаткування цифрової економіки. Україна бере участь у міжнародних процесах, пов'язаних із реформами ОЕСР у межах BEPS-ініціативи, зокрема з підходом «Pillar One і Pillar Two», який має на меті корекцію правил розподілу оподаткованого прибутку та запровадження глобальної мінімальної ставки оподаткування. На національному рівні імплементація Pillar Two (GloBE rules) визначена пріоритетною в Національній стратегії доходів на 2024–2030 роки, що засвідчує орієнтацію України на підтримку міжнародної кооперації у боротьбі з розмиванням податкової бази і мінімізації регуляторних ризиків для транснаціональних груп. Водночас процеси імплементації мають складний технічний характер і потребують узгодження з національним законодавством, зокрема в частині визначення критеріїв застосування правил, обчислення ефективної ставки оподаткування та механізмів врегулювання конфліктів юрисдикційних претензій [8].

На рівні прозорості й звітності помітною є тенденція до запровадження правил, які моделюються за європейським стандартом DAC7. Очікується, що Україна впроваджуватиме норми, які

покладатимуть на операторів цифрових платформ обов'язок щодо проведення due diligence та звітності про продавців і транзакції, що значно підвищить рівень інформаційного обміну та можливості податкових органів у виявленні схем ухилення та оптимізації. За професійними оглядами, такі правила в Україні плануються до застосування з подальшим приведенням у відповідність до вимог ЄС, що відобразиться у зобов'язанні платформ збирати і повідомляти детальні дані про діяльність продавців та операції на платформах [9, с. 149]. Це матиме важливі наслідки для сегментів економіки, що працюють через платформи (маркетплейси, хостинг-сервіси, транспортні платформи тощо), та вимагатиме від операторів удосконалення внутрішніх процедур збору даних і взаємодії з податковими адміністраціями.

Аналіз тенденцій свідчить, що українська податкова політика рухається за двома взаємопов'язаними напрямками: по-перше, створення національних стимулів і спеціальних режимів для розвитку цифрового бізнесу; по-друге, приведення правил адміністрування й матеріального права у відповідність до міжнародних стандартів та підвищення прозорості операцій в цифровому середовищі. Ці напрями інколи вступають у напруження – стимулювання інновацій може вимагати податкових преференцій, тоді як міжнародні зобов'язання та потреби бюджету диктують суворіші правила оподаткування і звітності. Розв'язання цього протиріччя вимагає продуманих політичних рішень, чіткої технічної імплементації міжнародних домовленостей (з урахуванням особливостей української економіки) і посилення інституційних спроможностей ДПС та інших органів державного управління.

Адаптація податкової політики до цифрової економіки вимагає одночасного вирішення кількох взаємопов'язаних завдань: встановлення чітких правових рамок для оподаткування діяльності в цифровому середовищі; запровадження механізмів прозорої звітності й контролю для платформ та нерезидентів; перегляду принципів визначення податкового зв'язку і розподілу прибутку; імплементації міжнародних стандартів (OECD, EU) та модернізації інфраструктури адміністрування (електронні сервіси, e-invoicing, SAF-T). Українське законодавство вже має базові інструменти для цієї трансформації (зокрема Закон України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні»), але ці інструменти потребують скоординованого доповнення матеріальними, процедурними та інституційними нормами для забезпечення фіскальної ефективності та правової передбачуваності.

По-перше, необхідно законодавчо закріпити обов'язки операторів цифрових платформ щодо збору, перевірки та передачі податкової інформації про продавців і транзакції, а також, у визначених випадках, функцію податкових агентів з утримання податків. Міжнародні інструменти (модельні правила ОЕСР для звітності платформ та директива ЄС DAC7) вже встановлюють практику due-diligence і звітності для платформ; імплементація аналогічних вимог у національне право дозволить знизити «тіньові» можливості та забезпечити доступ податкових органів до структурованих даних для податкового контролю. Практичне впровадження таких правил вимагає уточнення кола платформ, порогів звітності, форм і строків подання інформації, а також механізмів захисту персональних даних, при цьому Україна планує застосувати DAC7-подібні правила для платформ з урахуванням національних особливостей [10, с. 235].

По-друге, у податковому законодавстві слід чітко унормувати оподаткування електронних послуг нерезидентів, забезпечивши прості й прозорі процедури реєстрації, нарахування та сплати ПДВ для таких постачальників, а також механізми повернення/коригування і доступу до інформації під час контролю. Державна податкова служба вже оприлюднює пам'ятки та інструменти для реєстрації нерезидентів-постачальників е-послуг, але на практиці існують питання щодо єдиної методики визначення місця постачання, бази обкладення і процедури перевірок. Тому доцільно внести в Податковий кодекс (або супровідні нормативні акти) уніфіковані правила реєстрації нерезидентів-постачальників е-послуг, формалізувати формат електронної звітності та передбачити санкції за неподання/спотворення даних з урахуванням принципів пропорційності [1, с. 58].

По-третє, у контексті визначення податкового зв'язку та розподілу прибутку доцільно закласифікувати в національне законодавство альтернативні підходи до встановлення податкового зв'язку, які враховують «значущу цифрову присутність» та внесок користувача в створення вартості. Існуючі підходи – традиційний РЕ (permanent establishment) і принцип резиденції – не завжди забезпечують справедливий розподіл оподатковуваних прав у цифровій економіці. Рішення, що пропонувалися на міжнародному рівні (включно з концепцією значущої цифрової присутності ЄС і альтернативними моделями ОЕСР), передбачають критерії податкового зв'язку, засновані на до-

ходах від цифрових послуг, числі користувачів чи кількості контрактів, а також методи атрибуції прибутку (profit split, інші адаптовані методи) [11]. Україна має адаптувати ці підходи, погодивши їх з міжнародними угодами і з урахуванням національної практики, щоб уникнути подвійного оподаткування та забезпечити адекватні механізми вирішення спорів.

Нарешті, при розробці і впровадженні змін до податкового законодавства слід передбачити перехідні механізми та оцінку впливу (RIA – regulatory impact assessment). Пропозиції, такі як тимчасові механізми (наприклад, утримуваний податок або тимчасовий Digital Services Tax як «мостовий» інструмент до міжнародної згоди), податкові пільги для малих постачальників, фази впровадження SAF-T і e-invoicing, дозволять мінімізувати конкурентні ризики і дати бізнесу час для адаптації. У кожному випадку потрібна глибока економіко-правова оцінка впливу на бюджетні надходження, інвестиції та конкуренцію, з обов’язковою публічною дискусією з зацікавленими сторонами.

Висновок. Адаптація податкового законодавства України до цифрової економіки потребує комплексного оновлення теоретичних засад, матеріальних норм і механізмів адміністрування. Дослідження показало, що цифрові бізнес-моделі, нематеріальні активи та діяльність нерезидентів без фізичної присутності вимагають перегляду підходів до визначення податкового зв’язку, зокрема можливого запровадження концепції «значущої цифрової присутності». Україна повинна гармонізувати національні правила з міжнародними стандартами OECD (Pillar One та Pillar Two), удосконалити порядок оподаткування електронних послуг нерезидентів, розширити прозорість цифрових платформ за моделлю DAC7 та забезпечити узгоджені процедури розподілу прибутку. Розвиток режимів на кшталт «Дія.City» має супроводжуватися уніфікацією процедур реєстрації й контролю та запровадженням чітких правил звітності. Важливо одночасно посилити інституційну спроможність податкової служби через електронні сервіси, e-invoicing, SAF-T та сучасні аналітичні інструменти. У підсумку, ефективна адаптація податкової системи має поєднувати узгодження з міжнародними стандартами, оновлення підходів до оподаткування цифрових операцій і модернізацію податкового адміністрування, що забезпечить правову визначеність і фінансову стійкість у цифровому середовищі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Добровольський В.В. Імплементация міжнародних стандартів у місці «Дія.City» у правовідносинах із стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні. *Law and society*. 2025. № 1. С. 509–514. URL: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.1.75> (дата звернення: 07.10.2025).
2. Малецька О. Податковий due diligence. Актуальні проблеми сучасного бізнесу: обліково-фінансовий та управлінський аспекти : матеріали I Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м. Львів. 2020. С. 235–237. (дата звернення: 07.10.2025).
3. Поліщук О.Б. Цифровізація обліку та оподаткування: інновації, тенденції та виклики. Цифровізація бізнес-процесів в умовах воєнного стану : матеріали I Всеукр. наук.-практ. конф., м. Івано-Франківськ, 26 лют. 2025 р. Івано-Франківськ, 2025. С. 147–152. (дата звернення: 07.10.2025).
4. Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні: Закон України від 15.07.2021 р. № 1667-IX: станом на 01 січ. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1667-20#Text> (дата звернення: 07.10.2025).
5. Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року: Розпорядження Каб. Міністрів України від 27.12.2023 р. № 1218-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1218-2023-r#Text> (дата звернення: 07.10.2025).
6. Пугаченко О.Б. Імплементация національного законодавства у частині реформування бухгалтерського обліку, оподаткування і звітності згідно вимог ЄС в умовах глобалізації та євроінтеграції України. *Modern foundations of economics, management and tourism: collective monograph*. Boston: Primedia eLaunch, 2022. Chapter 1.3. Р. 53–85. (дата звернення: 07.10.2025).
7. Рогова Н.В. Трансформація політики, інструментів і технологій обліку та оподаткування в умовах цифрової економіки. *Фінансовий простір*. 2020. № 2(38). С. 103–116. URL: [https://doi.org/10.18371/fp.2\(38\).2020.209296](https://doi.org/10.18371/fp.2(38).2020.209296) (дата звернення: 07.10.2025).

8. Сліпко І.В. Діджиталізація процесів оподаткування: зарубіжний досвід та перспективи для України: кваліфікаційна робота. Тернопіль, 2023. 73 с. (дата звернення: 07.10.2025).
9. Хоманець В. Міжнародний економічний порядок: витоки, виклики та риси пост-нео-ліберальної моделі. *Herald of Khmelnytskyi National University. Economic sciences*. 2024. № 3(330). Р. 396–406. DOI: <https://doi.org/10.31891/2307-5740-2024-330-63> (дата звернення: 07.10.2025).
10. Challenges, threats and ways to solve tax problems as a result of digitalization of the economy / Y. Oliinyk et al. *Naukovi pratsi NDFI*. 2022. Vol. 2022, no. 2. Р. 56–65. URL: <https://doi.org/10.33763/npndfi2022.02.056> (date of access: 17.10.2025).
11. Zherdetska L., Kotsyna D., Kryzhanovskyi O. Transformation of the banking under the conditions of the digital economy development. *Scientific Bulletin of the Odessa National Economic University*. 2024. Vol. 3-4, no. 316-317. Р. 55–62. URL: <https://doi.org/10.32680/2409-9260-2024-3-4-316-317-55-62> (date of access: 17.10.2025).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.23>

ПРЕВЕНТИВНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Коваленко Ю.С.,
*аспірант кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна,
військовослужбовець Збройних Сил України
ORCID: 0009-0006-2848-5697*

Коваленко Ю.С. Превентивні антикорупційні механізми у Збройних Силах України: сучасний стан та перспективи розвитку.

У статті досліджено сучасний стан системи запобігання корупції у Збройних Силах України в умовах дії правового режиму воєнного стану та окреслено ключові превентивні механізми, спрямовані на підвищення рівня доброчесності, прозорості й підзвітності у сфері військового управління. Обґрунтовано, що корупція у Збройних Силах України становить одну з найсерйозніших загроз обороноздатності держави, оскільки вона негативно впливає на ефективність використання фінансових, матеріально-технічних і людських ресурсів, підриває морально-психологічний стан особового складу та знижує довіру суспільства та міжнародних партнерів до військово-політичного керівництва.

Акцентовано увагу на тому, що в умовах збройної агресії проти України запобігання корупції у Збройних Силах України набуває не лише правового й управлінського, а й стратегічного значення, оскільки безпосередньо пов'язане зі стійкістю оборонної системи та здатністю держави ефективно протидіяти зовнішнім загрозам. У статті проаналізовано три ключові превентивні антикорупційні механізми: реалізацію Антикорупційної програми Міністерства оборони України на 2025–2026 роки, функціонування оновленої системи внутрішнього контролю та управління ризиками, а також запровадження інституту заохочення викривачів як елементу формування культури доброчесності у військовому середовищі.

Досліджено нормативно-правові засади впровадження зазначених механізмів, особливості застосування нових відомчих нормативних актів, а також їхній вплив на управлінську практику, систему прийняття рішень і формування етичних стандартів поведінки військовослужбовців і працівників Збройних Сил України. Визначено основні проблеми практичної реалізації превентивних антикорупційних заходів, зокрема ризики формалізації контрольних процедур, дефіцит підготовлених кадрів та низький рівень довіри до механізмів захисту викривачів.

Зроблено висновок, що ефективність превентивних антикорупційних механізмів у Збройних Силах України визначається глибиною їх інтеграції в управлінські процеси, розвитком цифрових інструментів контролю, удосконаленням антикорупційної освіти та формуванням лідерської культури нетерпимості до корупції. Перспективи подальших досліджень пов'язані зі створенням цілісної моделі доброчесності як елемента національної стійкості та обороноздатності України.

Ключові слова: Збройні Сили України, запобігання корупції, превентивні механізми, доброчесність, внутрішній контроль, управління ризиками, викривачі, антикорупційна програма, воєнний стан.

Kovalenko Y.S. Preventive anti-corruption mechanisms in the Armed Forces of Ukraine: current state and development prospects.

The article examines the current state of the anti-corruption prevention system in the Armed Forces of Ukraine under the legal regime of martial law and outlines key preventive mechanisms aimed at enhancing integrity, transparency, and accountability in military governance. It is substantiated that

corruption in the Armed Forces of Ukraine constitutes one of the most serious threats to the state's defense capability, as it negatively affects the efficiency of the use of financial, material, and human resources, undermines the moral and psychological condition of personnel, and reduces public trust as well as the confidence of international partners in the military and political leadership.

Emphasis is placed on the fact that, in the context of armed aggression against Ukraine, anti-corruption prevention in the Armed Forces acquires not only legal and managerial, but also strategic significance, as it is directly linked to the resilience of the defense system and the state's ability to effectively counter external threats. The article analyzes three key preventive anti-corruption mechanisms: the implementation of the Anti-Corruption Program of the Ministry of Defense of Ukraine for 2025–2026, the functioning of the updated internal control and risk management system, and the introduction of the whistleblower encouragement institution as an element of fostering a culture of integrity within the military environment.

The study explores the regulatory and legal framework for the implementation of these mechanisms, the specific features of applying new departmental regulations, as well as their impact on managerial practice, decision-making processes, and the formation of ethical standards of conduct for servicemen and civilian employees of the Armed Forces of Ukraine. The main challenges of practical implementation of preventive anti-corruption measures are identified, including the risks of formalization of control procedures, a shortage of qualified personnel, and a low level of trust in whistleblower protection mechanisms.

It is concluded that the effectiveness of preventive anti-corruption mechanisms in the Armed Forces of Ukraine is determined by the depth of their integration into managerial processes, the development of digital control tools, the improvement of anti-corruption education, and the formation of a leadership culture of zero tolerance for corruption. Prospects for further research are associated with the development of a comprehensive integrity model as an element of national resilience and defense capability of Ukraine.

Key words: Armed Forces of Ukraine, corruption prevention, preventive mechanisms, integrity, internal control, risk management, whistleblowers, anti-corruption program, martial law.

Постановка проблеми. Корупція залишається одним із найнебезпечніших чинників, що підривають ефективність державного управління та обороноздатність країни. Її прояви у Збройних Силах України негативно впливають на використання ресурсів, морально-психологічний стан особового складу та довіру суспільства до військового керівництва.

В умовах воєнного стану питання запобігання корупції у Збройних Силах набуває стратегічного значення, адже від рівня прозорості та доброчесності військового управління залежить не лише внутрішня дисципліна, а й стійкість оборонної системи держави. Саме тому особливої актуальності набуває дослідження превентивних антикорупційних механізмів, спрямованих на формування культури відповідальності, підзвітності та нетерпимості до корупції у Збройних Силах України.

Стан наукового опрацювання проблеми. Проблематика запобігання корупції у секторі оборони, удосконалення системи внутрішнього контролю та формування антикорупційної культури військовослужбовців висвітлюється у працях І. Войтович, О. Котляренко, В. Приймак, С. Пашенко та інших науковців. Водночас питання практичної реалізації антикорупційних програм і запровадження механізмів заохочення викривачів у Збройних Силах України залишаються недостатньо розкритими та потребують подальших досліджень.

Метою статті є комплексний аналіз сучасного стану системи запобігання корупції у Збройних Силах України та визначення ефективних превентивних механізмів, спрямованих на підвищення рівня доброчесності, прозорості та підзвітності у військовому управлінні.

Виклад основного матеріалу. Корупція залишається однією з найскладніших загроз ефективному функціонуванню державних інституцій, підриваючи принципи справедливості, законності та довіри громадян до влади. Особливо небезпечна вона у сфері оборони, де кожне управлінське рішення безпосередньо впливає на національну безпеку, боєздатність військ і міжнародний авторитет держави.

У контексті триваючої збройної агресії проти України питання доброчесності та прозорості у Збройних Силах України набувають не лише етичного, а й стратегічного виміру. Саме тому протидія корупції у Збройних Силах України є одним із ключових пріоритетів державної політики та складовою національної стійкості.

Запобігання корупційним проявам у Збройних Силах України здійснюється через реалізацію антикорупційної політики Міністерства оборони України, яке забезпечує розробку й впровадження нормативних актів, антикорупційних програм, системи внутрішнього контролю та управління ризиками. Такий підхід дозволяє не лише зменшити корупційні ризики, а й створити умови для ефективного управління ресурсами, справедливого кадрового добору та формування високих етичних стандартів у військовому середовищі.

У межах цієї статті розглянуто основні превентивні антикорупційні механізми, що впроваджуються у Збройних Силах України відповідно до державної антикорупційної політики, а також визначено перспективні напрями їх розвитку.

1. Антикорупційна програма як базовий превентивний інструмент.

Одним із ключових превентивних механізмів запобігання корупції у Збройних Силах України є розробка та впровадження антикорупційних програм у системі Міністерства оборони України. Вони формують стратегічне бачення розвитку доброчесності, забезпечують інтеграцію антикорупційних заходів у всі управлінські процеси та визначають систему моніторингу і звітності.

Нормативну основу цієї політики становлять положення Закону України “Про запобігання корупції” [3], Антикорупційна стратегія України на 2021 – 2025 роки, затверджена Законом України “Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки” від 20.06.2022 № 2322-IX [4], а також Державна антикорупційна програма на 2023 – 2025 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220 [9].

На виконання вищезазначених стратегічних документів наказом Міністерства оборони України від 26.12.2024 № 861/нм, затверджено Антикорупційну програму Міністерства оборони України на 2025-2026 роки (Програма), положення якої безпосередньо поширюються на підрозділи, установи та органи військового управління Збройних Сил України [1].

Головною метою цієї Програми є підтримка та реалізація антикорупційної стратегії держави, системне удосконалення механізмів прозорості, доброчесності в умовах дії правового режиму воєнного стану та на період повоєнної відбудови. Ключовим стратегічним завданням Програми є викорінення корупційних ризиків у критично важливих сферах військової діяльності та розвиток інституційної спроможності системи управління відповідно до стандартів НАТО у сфері розбудови доброчесності.

Програма має комплексний превентивний характер і спрямована не лише на реагування на виявлені порушення, а насамперед на створення умов, які унеможливають виникнення корупційних ризиків. Для досягнення цієї мети визначено низку пріоритетних напрямів діяльності, серед яких:

- удосконалення нормативного регулювання у сфері оборони та усунення правових колізій у правозастосуванні;
- підвищення прозорості, цифровізація та автоматизація управлінських і логістичних процедур, зокрема у сфері матеріально-технічного забезпечення та оборонних закупівель;
- інвентаризація військового майна, упорядкування обліку та оформлення прав на об’єкти нерухомості і земельні ділянки;
- запровадження електронних систем контролю за використанням пального й інших ресурсів;
- розвиток системи професійного навчання персоналу з питань етики, запобігання конфлікту інтересів, формування культури доброчесності [1].

Особлива увага у Програмі приділена формуванню культури нетерпимості до корупції серед військовослужбовців і працівників Збройних Сил України. Передбачено проведення регулярних навчань, розроблення етичних кодексів поведінки, удосконалення процедур анонімного повідомлення про можливі правопорушення, а також посилення ролі уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції у взаємодії з органами внутрішнього контролю та аудиту.

Моніторинг реалізації антикорупційної програми має системний і відкритий характер. Передбачено періодичне оновлення даних про стан виконання заходів, проведення оцінки ефективності антикорупційної діяльності, аналіз результатів внутрішнього контролю та аудитів. Важливою складовою забезпечення прозорості є публічне оприлюднення підсумкових результатів виконання Програми на офіційному вебсайті Міністерства оборони України.

Водночас, реалізація положень антикорупційної програми у воєнний період ускладнюється низкою об’єктивних чинників. Зокрема, пріоритет оперативних завдань над контрольними функціями знижує увагу до превентивних заходів. Обмежене фінансування не дозволяє повною мірою

впроваджувати цифрові інструменти моніторингу та навчання персоналу, а дефіцит підготовлених кадрів зумовлює формальний підхід до виконання вимог.

Таким чином, антикорупційна програма є не лише інструментом запобігання порушенням, а й індикатором рівня довіри суспільства до оборонного відомства, що стає основою для побудови сучасної, доброчесної та ефективної системи оборони України.

2. Внутрішній контроль як системний елемент запобігання корупційним ризикам.

Другим важливим превентивним механізмом є внутрішній контроль у системі Міністерства оборони України. Це управлінський інструмент, який спрямований на запобігання, виявлення та мінімізацію порушень ще до того, як вони набудуть корупційного характеру.

Відповідно до статті 26 Бюджетного кодексу України, внутрішній контроль визначається, як комплекс заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління [2].

Таким чином, законодавець визначає внутрішній контроль як системну управлінську діяльність, що забезпечує реалізацію принципів належного врядування, у тому числі в частині запобігання корупції.

Впровадження внутрішнього контролю ґрунтується на принципах відповідальності, підзвітності та управління ризиками, що передбачають виявлення потенційних загроз ще до їх реалізації. Такий підхід забезпечує перехід від каральної моделі контролю до попереджувальної, коли система орієнтована не на покарання за порушення, а на їх недопущення.

У системі Міністерства оборони України внутрішній контроль виконує подвійну функцію. З одного боку, це інструмент фінансової дисципліни та ефективного управління ресурсами, а з іншого – механізм запобігання зловживанням службовим становищем, конфлікту інтересів і корупційним діям.

Фундаментальні засади функціонування цієї системи контролю були визначені Порядком організації в системі Міністерства оборони України внутрішнього контролю та управління ризиками, затвердженим наказом Міністерства оборони України від 02.04.2019 № 145 (Порядок № 145) [7]. Проте, динаміка сучасних викликів, пов'язаних з управлінням значними матеріальними й фінансовими ресурсами, а також потреба посилення рівня обороноздатності держави, зумовили необхідність удосконалення і конкретизації механізмів внутрішнього контролю.

З огляду на це, наказом Міністерства оборони України від 22.10.2025 № 709 було затверджено нову редакцію Порядку організації в системі Міністерства оборони України внутрішнього контролю та управління ризиками (Порядок № 709), яка не лише модернізує нормативну базу, а й формує нову концептуальну модель внутрішнього контролю, орієнтовану на результат, запобігання ризикам і прозорість прийняття управлінських рішень [8].

Прийняття Порядку № 709 ознаменувало перехід від фрагментального підходу до системної, інтегрованої моделі управління, яка поєднує в собі етапи планування, оцінювання ризиків, реагування на відхилення та моніторинг та звітування. Така модель дозволяє не лише фіксувати наслідки порушень, а й виявляти їх потенційні причини та усувати передумови виникнення неправомірних дій.

Важливим аспектом функціонування внутрішнього контролю є формування управлінської культури прозорості, у межах якої керівники всіх рівнів несуть персональну відповідальність за організацію контрольних процедур, а персонал – за дотримання встановлених стандартів поведінки.

Така система сприяє розвитку довіри в колективі, підвищенню етичної відповідальності, а також створенню середовища, у якому корупційні ризики мінімізуються природним шляхом – через постійний контроль, комунікацію та відкритість управлінських рішень.

Водночас ефективність функціонування внутрішнього контролю може знижуватися через формальне виконання контрольних процедур, недостатню підготовленість персоналу та обмежене використання цифрових інструментів моніторингу. Це може призводити до ситуацій, коли контрольні заходи набувають декларативного характеру без глибокого аналізу причин виявлених порушень.

Отже, впровадження системи внутрішнього контролю у Збройних Силах України є невід'ємним елементом антикорупційної політики держави. Його ефективне застосування сприятиме фор-

муванню сталих механізмів саморегулювання, підвищенню ефективності управління ресурсами та зниженню рівня корупційних ризиків.

У сучасних умовах воєнного стану це не лише адміністративна вимога, а стратегічна потреба, адже прозорість, довіра та відповідальність у системі оборони безпосередньо впливають на національну безпеку, стійкість і репутацію держави.

3. Заохочення викривачів як інструмент формування культури доброчесності.

Одним із сучасних інструментів запобігання корупційним проявам у системі військового управління є створення та функціонування ефективного механізму заохочення викривачів – військовослужбовців або працівників, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних чи пов'язаних із корупцією правопорушень. Цей механізм має виразно превентивний характер, оскільки забезпечує своєчасне виявлення корупційних ризиків і сприяє формуванню культури прозорості та відповідальності в середовищі Збройних Сил України.

Нормативне підґрунтя зазначеного інституту становить Закон України “Про запобігання корупції” [3] та Положення щодо впровадження в системі Міністерстві оборони України механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону України “Про запобігання корупції”, затверджене наказом Міністерства оборони України від 12.08.2025 № 541 (zareestrovаний у Міністерстві юстиції України 28 серпня 2025 року за № 1268/44674) (Положення № 541) [6]. Положення № 541 визначає єдину систему заходів щодо подання, перевірки та розгляду повідомлень, гарантій захисту викривачів, а також їхнього заохочення у разі підтвердження фактів корупційних правопорушень.

З метою практичної реалізації цих положень у Збройних Силах України наказом Головнокомандувача Збройних Сил України від 17.10.2025 року № 510 (Наказ № 510) визначено внутрішні канали для повідомлень про можливі факти корупції або пов'язаних із нею правопорушень. Відповідно до цього наказу, в Апараті Головнокомандувача Збройних Сил України та Генеральному штабі Збройних Сил України функціонують:

- спеціальна телефонна лінія (044 271-37-10);
- електронна поштова скринька anticor_zs@post.mil.gov.ua;
- поштовий канал за адресою: 13168, м. Київ, проспект Повітряних Сил, 6 (з позначкою “повідомлення про корупцію”);
- а також єдиний портал повідомлень викривачів, інтегрований до системи Національного агентства з питань запобігання корупції [5].

Наказом № 510 уповноважено Відділ з питань запобігання та виявлення корупції Збройних Сил України на приймання та розгляд повідомлень, а також на забезпечення функціонування внутрішніх каналів і збереження конфіденційності викривачів. Такий підхід створює структурований і захищений механізм, який дозволяє особовому складу інформувати про виявлені порушення без ризику репресій або дискримінації.

Упровадження такого механізму у практику військового управління має значний превентивний ефект. По-перше, повідомлення викривачів є елементом системи раннього реагування, що дозволяє виявляти потенційні корупційні ризики до їх реалізації. По-друге, створення безпечних каналів комунікації формує у військових колективах атмосферу відкритості, у якій доброчесність розглядається як невід'ємна складова професійної честі. По-третє, забезпечення правових гарантій і можливості заохочення підвищує мотивацію до активної участі у підтриманні правопорядку та зміцненні довіри до командування.

За своєю сутністю механізм заохочення викривачів є інструментом саморегулювання внутрішнього контролю, який поєднує юридичні, організаційні та морально-етичні засади запобігання корупції. Його функціонування сприяє підвищенню ефективності управлінських процесів, мінімізації зловживань службовим становищем, а також формуванню нової управлінської культури, що ґрунтується на принципах законності, прозорості та доброчесності.

Водночас запровадження механізму заохочення викривачів стикається з низкою проблем. Основними серед них є недостатній рівень довіри особового складу до системи захисту викривачів, страх розголошення особи, побоювання негативної реакції командирів, а також стереотипне сприйняття повідомлення про порушення як прояву нелояльності. Такі чинники можуть стримувати реалізацію потенціалу цього інституту, якщо не буде забезпечено належну інформаційну роботу, етичне виховання та підтримку керівництва.

Отже, упровадження у Збройних Силах України механізму заохочення викривачів є одним із дієвих превентивних антикорупційних заходів. Він не лише посилює ефективність системи внутрішнього контролю, а й підвищує рівень відповідальності особового складу, довіру до військових інституцій і стійкість оборонної сфери загалом.

Висновки. Проведене дослідження засвідчило, що система запобігання корупції у Збройних Силах України перебуває на етапі поступової адаптації до умов воєнного стану. Формування цілісної превентивної моделі відбувається через інтегроване впровадження Антикорупційної програми, оновленої системи внутрішнього контролю та інституту заохочення викривачів, що забезпечує баланс між контролем, прозорістю та відповідальністю.

Водночас ефективність впровадження превентивних механізмів обмежена низкою критичних факторів. По-перше, існує ризик формалізації та декларативності антикорупційних заходів через пріоритетність оперативних завдань над контрольними функціями, а також через дефіцит підготовлених кадрів для управління ризиками. По-друге, у військових колективах зберігається стереотипне сприйняття інституту викривачів та низький рівень довіри до захисту, що стримує потенціал цього ключового інструменту саморегулювання та внутрішнього контролю.

Отже, перспективи подальшого розвитку превентивних антикорупційних механізмів полягають у розвитку цифрових інструментів управління ризиками, розширенні антикорупційної освіти, формуванні лідерської культури відповідальності у військовому середовищі. Зміцнення цих засад сприятиме становленню системи доброчесності як складової оборонної спроможності та національної стійкості України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Антикорупційна програма Міністерства оборони України на 2025-2026 роки, затверджена наказом Міністерства оборони України від 26.12.2024 № 861. URL: <https://zakon-pro.ligazakon.net/document/MUS40786?land=UA&context=UA&an=9>.
2. Бюджетний кодекс України № 2456-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення 01.11.2025).
3. Закон України “Про запобігання корупції” № 1700-VII (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст. 2056). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення 01.11.2025).
4. Закон України “Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки” № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення 01.11.2025).
5. Наказ Головнокомандувача Збройних Сил України від 17.10.2025 № 510 “Про визначення внутрішніх каналів повідомлень про можливі факти корупційних або пов’язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону України “Про запобігання корупції”. URL: <https://www.zsu.gov.ua/assets/anti-corruption/nakaz-gk-zsu-510.pdf>.
6. Положення щодо впровадження в системі Міністерств оборони України механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов’язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону України “Про запобігання корупції”, затверджене наказом Міністерства оборони України від 12.08.2025 № 541 (zareestrovaniy u Ministerstvi yustitsii Ukraini 28 serpnia 2025 roku za № 1268/44674). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1268-25#Text>.
7. Порядок організації в системі Міністерства оборони України внутрішнього контролю та управління ризиками, затверджений наказом Міністерства оборони України від 02.04.2019 № 145. URL: https://zakon-pro.ligazakon.net/document/mus31836?utm_source=oldproduct&utm_medium=baner_ID&utm_campaign=LIGA360_new&land=UA&context=UA&an=1.
8. Порядок організації в системі Міністерства оборони України внутрішнього контролю та управління ризиками, затверджений наказом Міністерства оборони України від 22.10.2025 № 709. URL: <https://mod.gov.ua/diyalnist/normativno-pravova-baza/poryadok-organizacziyi-v-sistemi-ministerstva-oboroni-ukrayini-vnutrishnogo-kontrolyu-ta-upravlinnya-rizikami-zatverdzenij-nakazom-ministerstva-oboroni-ukrayini-vid-02-04-2019-145-v-redakcziyi-nakazu-ministerstva-oboroni-ukrayini-vid-22-10-2025-709>.

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220 “Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.11.2025).

УДК 342.9:620.9(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.24>

ТРАНСФОРМАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВІДНОВЛЮВАНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ЗАКОНОПРОЄКТУ № 14271

Ковпак О.А.,

аспірант Науково-дослідного інституту публічного права

ORCID: 0009-0006-1594-3185

Ковпак О.А. Трансформація адміністративно-правового режиму відновлюваної енергетики в Україні: аналіз законопроекту № 14271.

Стаття присвячена аналізу трансформації адміністративно-правового режиму відновлюваної енергетики в Україні у зв'язку з розробленням та внесенням законопроекту № 14271, спрямованого на імплементацію положень права Європейського Союзу у сфері відновлюваних джерел енергії, зокрема вимог Директив (ЄС) 2018/2001 (RED II) та 2023/2413 (RED III), а також пов'язаних із ними актів вторинного права ЄС. Обґрунтовується, що використання енергії з відновлюваних джерел у сучасних умовах виходить за межі галузевої політики та набуває значення комплексного об'єкта публічного адміністрування, тісно пов'язаного з питаннями енергетичної безпеки, виконання міжнародних зобов'язань та захисту прав суб'єктів господарювання. У статті показано, що законопроект №14271 не обмежується формальним перенесенням норм права ЄС, а закладає засади нової моделі публічного адміністрування у сфері ВДЕ, яка характеризується уніфікацією понятійного апарату, оновленням процедурних механізмів і підвищенням прозорості управлінських рішень. Проаналізовано значення гармонізації дефініцій біопалив, біорідин, біомаси, відновлюваних палив небіологічного походження, гарантій походження та статистичних трансферів як передумови правової визначеності й узгодженого правозастосування. Окрему увагу приділено реформуванню дозвільних процедур, запровадженню принципу «єдиного вікна», скороченню строків адміністративних процедур, а також інституціоналізації методики розрахунку валового кінцевого споживання енергії з відновлюваних джерел. Висвітлено роль нових інститутів – енергетичних спільнот, спільно діючих споживачів і зон прискореного розвитку ВДЕ – у зміні співвідношення між контрольними та сервісними функціями держави та формуванні децентралізованої моделі енергетичного врядування. Зроблено висновок, що законопроект № 14271 формує цілісний адміністративно-правовий режим сприяння розвитку відновлюваної енергетики, який поєднує адміністративну спрощеність із збереженням екологічних стандартів і водночас посилює гарантії прав суб'єктів господарювання через юридичну визначеність, передбачуваність процедур і підвищену відповідальність органів публічної влади.

Ключові слова: відновлювана енергетика; публічне адміністрування; адміністративно-правовий режим; імплементація права ЄС; законопроект № 14271; енергетичні спільноти; зони прискореного розвитку ВДЕ; статистичні трансфери; критерії сталості; гарантії прав суб'єктів господарювання.

Kovpak O.A. Transformation of the administrative and legal regime of renewable energy in Ukraine: an analysis of Draft Law No. 14271

The article examines the transformation of the administrative and legal regime governing renewable energy in Ukraine in connection with the development and submission of Draft Law No. 14271, aimed at implementing the provisions of European Union law in the field of renewable energy sources, in particular the requirements of Directives (EU) 2018/2001 (RED II) and 2023/2413 (RED III), as well as the related acts of EU secondary legislation. It is substantiated that, under contemporary conditions, the use of energy from renewable sources extends beyond the scope of sector-specific policy and acquires the character of a complex object of public administration, closely linked to issues of energy security, the fulfilment of international obligations, and the protection of the rights of economic operators. The

article demonstrates that Draft Law No. 14271 is not confined to the formal transposition of EU legal norms, but lays the foundations for a new model of public administration in the renewable energy sector, characterised by the harmonisation of terminology, the modernisation of procedural mechanisms, and enhanced transparency of administrative decision-making. The significance of harmonising the definitions of biofuels, bioliquids, biomass, renewable fuels of non-biological origin, guarantees of origin and statistical transfers is analysed as a prerequisite for legal certainty and coherent law-application practice. Particular attention is devoted to the reform of authorisation procedures, the introduction of the “one-stop shop” principle, the shortening of administrative time limits, and the institutionalisation of a methodology for calculating gross final consumption of energy from renewable sources. The role of new legal institutions – renewable energy communities, jointly acting consumers, and renewable acceleration areas – is highlighted in reshaping the balance between the controlling and service functions of the state and in fostering a decentralised model of energy governance. It is concluded that Draft Law No. 14271 establishes a coherent administrative and legal regime for facilitating the development of renewable energy, combining administrative simplification with the preservation of environmental standards, while simultaneously strengthening guarantees of the rights of economic operators through legal certainty, predictable procedures, and enhanced accountability of public authorities.

Key words: renewable energy; public administration; administrative and legal regime; EU law implementation; Draft Law No. 14271; renewable energy communities; renewable acceleration areas; statistical transfers; sustainability criteria; guarantees of the rights of economic actors.

Постановка проблеми. Поглиблення інтеграції України до правового простору Європейського Союзу зумовлює об’єктивну потребу переосмислення адміністративно-правових механізмів управління сферою відновлюваної енергетики. Використання енергії з відновлюваних джерел уже давно перестало бути питанням суто галузевої політики: воно набуло значення інструмента забезпечення енергетичної безпеки держави, виконання міжнародних кліматичних зобов’язань та розширення міжнародного співробітництва у сфері енергетики [1; 2; 3]. У цих умовах роль публічного адміністрування у сфері ВДЕ поступово трансформується від регулятивної до стратегічно-координаційної, що потребує оновлення правової та процедурної архітектури галузі.

Ключовим нормативним орієнтиром виступає право ЄС у сфері ВДЕ, насамперед положення Директиви (ЄС) 2018/2001 (RED II) та Директиви (ЄС) 2023/2413 (RED III), які визначають сучасні стандарти термінології, процедурних вимог, критеріїв сталості, доступу до мереж, а також формування статистичних механізмів і схем підтримки [9; 10]. Вагому роль відіграють і акти вторинного права ЄС – делеговані регламенти щодо визначення високо-ризикової з точки зору непрямої зміни цільового призначення земель (high ILUC-risk) сировини та сертифікації палив із низьким ILUC-ризиком, а також функціонування платформи статистичного розвитку ВДЕ [7; 8]. Для України як держави – учасниці Енергетичного Співтовариства імплементація цих актів має характер міжнародно-правового зобов’язання та виступає критерієм поступу на шляху до членства в ЄС [11; 13].

У цьому контексті законопроект № 14271 «Про внесення змін до деяких законів України щодо імплементації законодавства Європейського Союзу у сфері відновлюваних джерел енергії» набуває значення системоутворювального нормативного акта. Його положення спрямовані не лише на формальне перенесення вимог RED II/RED III, а й на структурну трансформацію публічного адміністрування – через оновлення термінологічної бази, запровадження уніфікованих дозвоільних процедур, створення зон прискореного розвитку ВДЕ, посилення прозорості даних та удосконалення контрольних механізмів [4; 5; 6]. Особливого значення ці зміни набувають у площині гарантій прав суб’єктів господарювання, діяльність яких залежить від передбачуваності та стабільності адміністративно-правового режиму.

Аналіз сучасних досліджень. Сучасні українські наукові дослідження засвідчують поступове формування комплексного підходу до розуміння адміністративно-правового регулювання відновлюваної енергетики. У працях Н. Добрянської, О. Пушкар, О. Улютіної та інших авторів послідовно розкриваються проблеми імплементації європейських стандартів, організаційно-правові аспекти функціонування ринку ВДЕ та інституційні особливості державного впливу на розвиток галузі [2; 3; 5]. Разом із тим, попри наявність цінних напрацювань, питання впливу законопроекту № 14271 на трансформацію адміністративно-правового режиму ВДЕ, зокрема у вимірі гарантій прав виробників електричної енергії з альтернативних джерел, у науковій літературі ще не отримало системного та всебічного аналізу.

Європейські дослідження, у свою чергу, концентрують увагу на концепції енергетичного врядування та на тих управлінських механізмах, які забезпечують ефективне виконання цілей RED II/RED III: узгодженість процедур, прозорість регуляторних рішень, стабільність адміністративних практик і відповідальність органів влади перед учасниками ринку [6; 12]. У такий спосіб вони формують методологічне підґрунтя, яке дозволяє оцінити запропоновані в законопроекті № 14271 новачки не лише як технічні зміни законодавства, а як елемент ширшої трансформації режиму публічного адміністрування у сфері ВДЕ.

Мета статті – здійснити системний адміністративно-правовий аналіз положень законопроекту № 14271 у контексті трансформації публічного адміністрування у сфері відновлюваної енергетики та визначити їхній вплив на правовий режим і гарантії прав суб'єктів, що працюють на ринку ВДЕ.

Виклад основного матеріалу. Законопроект № 14271 становить спробу системного реформування адміністративно-правового режиму відновлюваної енергетики через глибоку перебудову нормативних, процедурних та інституційних елементів публічного адміністрування. Його положення спрямовані на імплементацію вимог RED II та RED III [9; 10], проте фактичний зміст документа виходить значно ширше меж формального транспонування права ЄС. Проект пропонує нову логіку взаємодії держави, операторів систем передачі та розподілу, суб'єктів господарювання та споживачів у сфері ВДЕ, надаючи цим відносинам більшу структурованість, прозорість і передбачуваність.

Першим виміром трансформації виступає нормативне оновлення поняттєвого апарату, що охоплює понад сотню термінологічних позицій у законах «Про альтернативні види палива» та «Про альтернативні джерела енергії». Законопроект вводить деталізовані дефініції біопалив, біорідин, палив із біомаси, відновлюваних палив небіологічного походження, гарантій походження, статистичних трансферів, енергетичних спільнот, зон прискореного розвитку ВДЕ тощо. Ця термінологічна уніфікація є ключовою передумовою узгодженого правозастосування, оскільки забезпечує однаковість змісту правових категорій у всіх органів публічної влади та суб'єктів ринку. Причому основою для таких визначень стають положення RED II/RED III та відповідних делегованих регламентів ЄС [7; 8]. Саме тому законопроект закладає не лише мовну, а й концептуальну сумісність українського законодавства з *acquis communautaire*, створюючи умови для належного застосування норм про сталість, скорочення викидів та гарантії походження.

Другим напрямом реформування є перебудова процедурних механізмів у сфері ВДЕ, що охоплює дозвоільні процеси, методики обліку та звітності, вимоги до прозорості даних і контрольні інструменти. Законопроект структурує систему процедур від моменту планування проекту до його експлуатації: упроваджується обов'язок контактного органу супроводжувати замовників проектів, встановлюється обов'язок розроблення та оприлюднення методичних рекомендацій щодо реалізації проектів ВДЕ, у тому числі малих установок до 1 МВт. Визначаються також специфічні параметри процедур у сферах, де традиційно існувала регуляторна фрагментація: приєднання до мереж, видача дозволів, підтвердження якості енергетичної сировини.

Особливо суттєвою є інституціоналізація методики розрахунку валового кінцевого споживання енергії з ВДЕ, що передбачає окремі підходи до електроенергетики, тепlopостачання, холодопостачання, транспорту, відновлюваних палив небіологічного походження та оцінки скорочення викидів парникових газів. Проект чітко розмежовує складові валового кінцевого споживання та встановлює обов'язок Кабінету Міністрів затвердити відповідний Порядок з урахуванням рішень Енергетичного Співтовариства. Таке нормативне закріплення переносить у площину публічного управління стандартизований європейський підхід до енергетичної статистики, що, у свою чергу, підвищує вимоги до достовірності даних, їх міжвідомчого обміну та відповідальності органів влади. Очевидно, що реалізація цих норм вимагатиме від державних органів суттєвого зміцнення аналітичних та технічних спроможностей.

Не менш вагомим є удосконалення інститутів контролю та нагляду, зокрема шляхом перезавантаження вимог щодо дотримання критеріїв сталості та скорочення викидів парникових газів. Законопроект деталізує процедури незалежного аудиту, зміст документів підтвердження, особливості сертифікації лісової біомаси та механізм демонстрації доказів для суб'єктів господарювання. Окремо наголошується на обов'язку подання виробниками біопалив доказів сталості для кожної партії палива, що узгоджується з вимогами ЄС щодо простежуваності та екологічної відповідальності. Таким чином, контрольні механізми набувають системного характеру і перестають

бути формальною процедурою, перетворюючись на інструмент забезпечення прав споживачів та виробників, яким гарантується чесна конкуренція та прозорість ринку.

Окрім зазначеного, законопроект вводить нові організаційні форми та просторові інструменти розвитку ВДЕ, зокрема спільноти у сфері відновлюваних джерел енергії, спільно діючих споживачів, а також зони прискореного розвитку ВДЕ. Ці інститути спрямовані на посилення децентралізації та залучення громад, малого та середнього бізнесу до розвитку проєктів. Проєкт передбачає для таких зон спрощені та прискорені дозвільні процедури, а також визначає пріоритет використання забудованих і техногенно трансформованих територій для розміщення об'єктів ВДЕ. Участь спільнот у схемах підтримки через аукціони створює додаткові гарантії доступу до ринку та захисту їхніх прав як суб'єктів енергетичних відносин.

На підставі зазначеного, можемо стверджувати, що законопроект № 14271 не лише імплементує вимоги RED II/RED III, а структурно трансформує адміністративно-правовий режим ВДЕ, переводячи його від фрагментарного регулювання до моделі, заснованої на системності, прозорості та відповідальності. Це підсилює гарантії прав суб'єктів ринку – як виробників електричної енергії з відновлюваних джерел, так і активних споживачів та енергетичних спільнот, створюючи підґрунтя для стабільного розвитку галузі та підвищення інвестиційної привабливості енергетичного сектору України.

Подальший розвиток адміністративно-правового режиму відновлюваної енергетики, запропонований законопроектом № 14271, виразно простежується у встановленні нового кола суб'єктів публічного адміністрування – спільнот у сфері відновлюваних джерел енергії, спільно діючих споживачів та споживачів відновлюваної енергії власного виробництва. Законопроект закріплює розгорнуту дефініцію таких спільнот як юридичних осіб, що ґрунтуються на добровільній та відкритій участі, здійснюють автономне управління та ефективний контроль своїх членів, які проживають або здійснюють діяльність у межах відповідної територіальної громади.

Основною метою їх створення визначено забезпечення екологічних, економічних і соціальних вигод для членів спільноти та території, на якій розміщується чи експлуатується відповідна інфраструктура ВДЕ. Водночас законопроект надає енергетичній спільноті право не лише споживати, а й виробляти, продавати, зберігати та агрегувати енергію з відновлюваних джерел, що суттєво розширює її функціональну роль у системі енергетичного врядування.

Такі положення відтворюють європейський підхід до розвитку енергетичних спільнот у межах RED II/RED III та спрямовані на формування децентралізованої моделі енергетичного ринку, що передбачає посилення участі місцевих громад, комунальних підприємств, енергетичних кооперативів і малого бізнесу у виробництві та управлінні енергією. Як наслідок, у сфері публічного адміністрування виникають нові управлінські виклики, пов'язані з необхідністю забезпечення їхній рівний доступ до мережевої інфраструктури, недискримінаційність процедур приєднання, прозорість взаємодії з операторами систем передачі та розподілу та запобігання можливим зловживанням, коли статус «спільноти» формально використовуватиметься великими учасниками ринку для отримання непропорційних переваг. Законопроект, визначаючи основні параметри правового статусу таких суб'єктів, водночас передбачає подальше деталізування процедур у підзаконних актах та у практиці центральних і місцевих органів виконавчої влади, що прямо впливає зі змісту нових статей 98 та 99 Закону України «Про альтернативні джерела енергії» у редакції законопроекту.

Важливою складовою оновленого правового режиму виступає запровадження механізмів статистичних трансферів, спільних проєктів і спільних схем підтримки, які повністю відповідають європейській моделі виконання національних цілей з частки ВДЕ. Законопроект установлює можливість укладення міждержавних угод про статистичний трансфер енергії з відновлюваних джерел між Україною та державами – сторонами Енергетичного Співтовариства, а також державами – членами ЄС. Переданий обсяг енергії відповідно виключається з обчислення частки ВДЕ країни, яка передає статистичне значення, та додається до показників країни-отримувача, що прямо закріплено у проєктованій статті про статистичний трансфер.

Законопроект також визначає порядок вступу трансферу в дію – після повідомлення Секретаріату Енергетичного Співтовариства або після виконання клірингових умов Платформи ЄС з розвитку відновлюваних джерел енергії, а також покладає на уповноважений центральний орган виконавчої влади обов'язок щорічно подавати дані про обсяги та ціну статистично переданої енергії та забезпечувати оприлюднення інформації у відкритих форматах на державному порталі відкритих даних.

Правовий механізм статистичних трансферів, закріплений у законопроекті, створює гнучкий інструмент виконання міжнародних енергетичних зобов'язань України, проте водночас висуває значні вимоги до системи публічного управління. Йдеться про необхідність установлення чітких процедур укладення міждержавних угод, визначення компетенції залучених органів виконавчої влади, забезпечення достовірності даних, що подаються до Секретаріату Енергетичного Співтовариства, а також створення механізмів моніторингу, щоб участь у таких трансферах не зменшувала мотивації держави до реального розвитку власного потенціалу ВДЕ. Особливе значення це матиме й для гарантій прав суб'єктів господарювання: стабільність схем підтримки та передбачуваність регуляторної політики є критично важливими факторами інвестиційної впевненості, і законодавче запровадження статистичних трансферів не повинно створювати ризику зміни умов участі виробників у ринку або обмеження їхнього доступу до державних програм стимулювання.

Таким чином, норми законопроекту № 14271 щодо енергетичних спільнот та механізмів статистичної співпраці з іншими державами формують новий рівень публічного адміністрування у сфері ВДЕ. Цей режим поєднує децентралізаційні інструменти участі громад і бізнесу з міждержавними механізмами координації та обміну енергетичними показниками. У сукупності такі новації зміцнюють інституційну здатність держави виконувати свої міжнародні зобов'язання та забезпечувати правову визначеність і захист прав учасників ринку відновлюваної енергетики.

Суттєвий вплив на трансформацію адміністративно-правового режиму у сфері ВДЕ справляє запровадження законопроектом № 14271 інституту зон прискореного розвитку відновлюваних джерел енергії, визначених як території на суходолі, морі або у внутрішніх водах, що є особливо придатними для встановлення об'єктів відновлюваної енергетики та затверджуються Кабінетом Міністрів України у спеціальному порядку. Саме це нормативне нововведення створює умови для переходу від універсальної – і часто надмірно повільної – дозвоільної моделі до диференційованого режиму сприяння, що відповідає європейським підходам RED II/RED III до пріоритизації забудованих, техногенних та інших антропогенно змінених територій для розміщення об'єктів ВДЕ.

Законопроект визначає скорочені строки проходження дозвоільних процедур: не більше 12 місяців для проєктів, розміщених у зонах прискореного розвитку, та до 24 місяців – для інших територій; водночас для сонячних електростанцій передбачено граничний строк у 3 місяці, незалежно від місця розташування об'єкта. Такі норми спрямовані на подолання відомої проблематики «адміністративного затягування», яку неодноразово відзначали українські дослідники розвитку ВДЕ [2; 5]. Передбачене законопроектом запровадження контактного органу та обов'язковість підготовки посібника процедур, що встановлює умови, правила та рекомендації для реалізації проєктів ВДЕ, – є важливою ознакою руху до сервісної моделі публічного адміністрування, у межах якої держава не стільки контролює, скільки супроводжує та сприяє реалізації проєктів малого й середнього масштабу.

Проте спрощення дозвоільних процедур не звільняє замовників проєктів від дотримання екологічних вимог, зокрема вимог Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». Законопроект прямо підкреслює, що оцінка впливу на довкілля для проєктів у зонах прискореного розвитку здійснюється у загальному порядку, передбаченому законодавством, із застосуванням усіх процедур, притаманних компетентним органам у сфері екологічної оцінки. Це положення концептуально важливе: воно забезпечує баланс між модернізацією адміністративних процесів та дотриманням екологічних стандартів, що відповідає вимогам RED II і RED III щодо недопущення прискореного розвитку ВДЕ коштом погіршення стану довкілля [9; 10]. З огляду на це особливого значення набуває практика належного документування впливів, оцінки кумулятивного ефекту та врахування екологічної чутливості територій – аби спрощення процедур не перетворилося на їх формалізацію, про небезпеку якої неодноразово застерігали європейські дослідники сталості енергетичних політик [6; 12].

У площині гарантій прав суб'єктів господарювання законопроект формує низку процедурних запобіжників, які покликані забезпечити передбачуваність інвестиційних процесів. По-перше, встановлення чітких строків дозвоільних процедур зменшує ризики регуляторної невизначеності й створює умови для планування фінансових та технічних параметрів проєктів. По-друге, функція контактного органу та обов'язкове оприлюднення процедурних посібників забезпечують рівний доступ суб'єктів до інформації та унеможливають дискреційне трактування вимог дозвоільними органами. По-третє, збереження в повному обсязі процедур ОВД гарантує, що спрощення не спричинить появи додаткових ризиків для інвесторів, пов'язаних із можливими зупиненнями

або скасуваннями дозволів через порушення екологічних вимог. У такий спосіб законопроект посилює юридичну визначеність, яка у дослідженнях адміністративного права розглядається як фундаментальна складова захисту прав суб'єктів господарювання [3; 5; 14].

Законопроект № 14271 робить важливий крок і в напрямі підвищення прозорості енергетичних ринків. На операторів систем передачі та розподілу покладається обов'язок оприлюднювати дані щодо частки електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел, та дані про викиди парникових газів, що припадають на одиницю електроенергії. Таке нормативне рішення виконують одразу декілька функцій: забезпечують додатковий контроль за виконанням національних кліматичних зобов'язань, створюють інформаційну основу для формування «екологічної цінності» електроенергії та підсилюють довіру учасників ринку завдяки відкритості ключових даних. Подібні механізми відкритості давно використовуються у державах ЄС як інструмент належного врядування й підвищення відповідальності енергетичних операторів [11; 12].

Окремий блок новачок присвячено посиленню професійних вимог до фахівців, які здійснюють проектування та встановлення фотоелектричних установок, систем централізованого теплопостачання, установок зберігання енергії та зарядних станцій. Законопроект передбачає впровадження механізму підтвердження кваліфікації таких фахівців та визначення порядку доступу до відповідних професій, що відповідає європейській моделі забезпечення якості технічних робіт у сфері ВДЕ та корелює з висновками про критичну роль людського капіталу у розвитку низьковуглецевих технологій [12; 14].

Нарешті, надзвичайно важливим елементом є розширення системи критеріїв сталості та скорочення викидів парникових газів, які відтепер поширюються не лише на рідкі біопалива та біогаз, а й на всі види біомаси та палива з біомаси. Законопроект встановлює вимогу підтвердження відповідності критеріям сталості, деталізує зміст документів, що подаються виробниками, передбачає проведення незалежного аудиту та затвердження Кабінетом Міністрів України правил і методик відповідності, включно з критеріями низького ризику зміни цільового призначення земель та специфічними вимогами до біомаси лісового походження. Це положення імплементує делеговані регламенти ЄС [7; 8] та створює національний інструментарій запобігання використанню екологічно сумнівної сировини, що має принципове значення для захисту інтересів сумлінних виробників і стабільності ринку.

У контексті захисту прав суб'єктів господарювання така правова конкретизація критеріїв сталості забезпечує передбачуваність регуляторних вимог, унеможливує довільні трактування контролюючих органів та сприяє формуванню конкурентного середовища, в якому перевага надається тим виробникам, що дотримуються високих екологічних стандартів. Водночас встановлення прозорих правил незалежного аудиту та вимог до подання доказів сталості зменшує ризики дискримінаційних рішень і створює додаткові гарантії правового захисту для учасників ринку.

У підсумку, комплекс процедурних, організаційних та контрольних новачок, які пропонує законопроект № 14271, формує цілісний режим сприяння розвитку ВДЕ, побудований на поєднанні адміністративної спрощеності, екологічної відповідальності та правової визначеності. Він забезпечує реальні гарантії прав суб'єктів господарювання – через чіткі строки процедур, рівний доступ до інформації, незалежність контролю й передбачувані вимоги сталості – та водночас укорінює європейську модель належного врядування в українському енергетичному праві.

Висновки. Законопроект № 14271 у своїй сукупності формує цілісну концепцію трансформації публічного адміністрування у сфері відновлюваної енергетики, поєднуючи імплементацию норм RED II/RED III з побудовою нового адміністративно-правового режиму, заснованого на прозорості, передбачуваності та посиленні участі енергетичних спільнот і активних споживачів. Гармонізація термінології, упровадження методики розрахунку валового кінцевого споживання енергії з ВДЕ, механізмів статистичних трансферів і спільних проєктів визначає нову нормативну рамку виконання міжнародних зобов'язань України, водночас висуваючи підвищені вимоги до інституційної, технічної та кадрової спроможності органів публічного адміністрування. Запровадження зон прискореного розвитку ВДЕ, принципу «єдиного вікна» та скорочених строків дозвільних процедур демонструє перехід до сервісно орієнтованої моделі управління, успіх якої залежатиме від забезпечення належного балансу між спрощенням процедур і дотриманням екологічних стандартів. Розширення вимог щодо прозорості даних, підтвердження кваліфікації фахівців та імплементация критеріїв сталості для біомаси й біопалив підсилюють контрольну та регуляторну функції держави, створюючи інструментальну базу для стійкого розвитку сектора

ВДЕ відповідно до європейських екологічних та управлінських підходів. У результаті реалізація положень законопроекту має потенціал не лише забезпечити належне виконання Україною міжнародних зобов'язань, а й зміцнити правову визначеність і гарантії прав суб'єктів господарювання, що працюють у сфері ВДЕ; подальших досліджень потребують питання практичного забезпечення цих гарантій у новій регуляторній архітектурі та впливу реформованих адміністративно-правових процедур на інвестиційну привабливість енергетичного сектору.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Акименко О., Костюченко І. Перспективи впровадження альтернативних джерел енергії як крок до міжнародного співробітництва. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2020. № 4(24). С. 43–50. DOI: 10.25140/2411-5215-2020-4(24)-43-50.
2. Добрянська Н., Пушкар О. Європейський досвід регулювання відновлюваної енергетики: імплементація в українське законодавство. *Наукові перспективи*. 2025. № 10(64). С. 863–872. DOI: 10.52058/2708-7530-2025-10(64)-863-872.
3. Костенко І.В., Оксін В.Ю., Левченко Д.С. Міжнародне співробітництво у сфері підприємницької діяльності з використання альтернативних джерел енергії: правові аспекти та перспективи розвитку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 6. С. 293–301. DOI: 10.32782/2524-0374/2025-6/60.
4. Проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо імплементації законодавства Європейського Союзу у сфері відновлюваних джерел енергії № 14271 від 03.12.2025. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/59237>.
5. Улютіна О.А. Особливості адміністративно-правового регулювання відновлюваної енергетики: європейський та український підходи. *Наше право*. 2025. № 4. DOI: 10.71404/LAW.UA.2025.4.8.
6. Buzogány A., Četković S., Maltby T. EU Renewable Energy Governance and the Ukraine War: Moving Ahead Through Strategic Flexibility? *Politics and Governance*. 2023. Vol. 11, No. 4. Pp. 263–274. DOI: 10.17645/pag.v11i4.7361.
7. Commission Delegated Regulation (EU) 2019/807 of 13 March 2019 supplementing Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council as regards the determination of high indirect land-use change-risk feedstock for which a significant expansion of the production area into land with high carbon stock is observed and the certification of low indirect land-use change-risk biofuels, bioliquids and biomass fuels. *Official Journal of the European Union*. 2019. L 133. P. 1–7. [Електронний ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0807>.
8. Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2003 of 6 August 2021 supplementing Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council by establishing the Union renewable development platform. *Official Journal of the European Union*. OJ L 407, 17.11.2021. Pp. 4–8. URL: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2021/2003/oj.
9. Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources (RED II). *Official Journal of the European Union*. 2018. L 328. P. 82–209. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/2001/oj>.
10. Directive (EU) 2023/2413 of the European Parliament and of the Council of 18 October 2023 amending Directive (EU) 2018/2001, Regulation (EU) 2018/1999 and Directive 98/70/EC as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652. *Official Journal of the European Union*. 2023. L 2023/2413. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj>.
11. Energy Community Secretariat. Annual Implementation Report 2024. Vienna: ECS, 2024. 210 p. URL: https://www.energy-community.org/dam/jcr:fb71f39e-204f-44c0-9a58-0731e1554690/EnC_IR2024_1112.pdf.
12. Kivimaa P. *Opportunities and challenges for EU energy policy 2025–2035 – a systemic perspective*. JRC Working Paper Series For a Fair, Innovative and Sustainable Economy, 13/2025. European Commission, Joint Research Centre, 2025. JRC142668. URL: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC142668>.

13. Shulga I., Shynkaruk N., Shyti S., Antypov I. The Role of Energy Directives in Ensuring EU Energy Security and the Problems of Implementation in Ukrainian Legislation. *Journal of Policy & Governance*. 2022. Vol. 02, No. 01. Pp. 1–10. DOI: <https://doi.org/10.33002/jpg020101>.
14. Soroka L., Riabchenko O., Zamryha A., Korotun O. State policy in the field of energy efficiency. *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*. 2019. Issue 4. Pp. 141–147. DOI: <https://doi.org/10.29202/nvngu/2019-4/17>.

УДК 342.9:351.71

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.25>

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У МИТНІЙ СФЕРІ: ЮРИСДИКЦІЙНІ КОЛІЗІЇ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ

Козакевич О.М.,
*доктор філософії у галузі права,
старший викладач
кафедри адміністративної діяльності,
Національна академія
Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького
ORCID: 0000-0002-5528-7008*

Дем'янюк Д.О.
*курсантка 3 курсу
факультету правоохоронної діяльності,
Національна академія
Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького
ORCID: 0009-0005-5360-3897*

Козакевич О.М., Дем'янюк Д.О. Адміністративна відповідальність у митній сфері: юрисдикційні колізії та забезпечення доступу до правосуддя.

Стаття присвячена дослідженню проблем адміністративної відповідальності у митній сфері крізь призму юрисдикційних колізій між Кодексом України про адміністративні правопорушення та Митним кодексом України, а також їх впливу на реалізацію конституційного права на доступ до правосуддя. Автором проаналізовано нормативно-правові засади регулювання адміністративної відповідальності за порушення митних правил та охарактеризовано ключові суперечності, що виникають у процесі правозастосування. Особлива увага приділяється питанням розмежування компетенції митних органів і судів, визначення меж між адміністративною та кримінальною відповідальністю, відмінностям у строках притягнення до відповідальності та застосуванню процесуальних гарантій, закріплених у КУпАП і МК України. У статті проаналізовано судову практику, яка демонструє неоднозначність підходів до застосування загальних і спеціальних норм, що впливає на правову визначеність та рівність осіб перед законом.

Досліджено проблематику застосування конфіскації як адміністративного стягнення, у тому числі щодо майна, яке не належить правопорушнику, що потребує оцінки з позицій принципу пропорційності та міжнародних стандартів захисту права власності. Підкреслюється необхідність забезпечення незалежності та неупередженості органу, що розглядає справу, оскільки адміністративний порядок розгляду порушень митних правил у межах митного органу потенційно суперечить вимогам статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. У контексті європейських стандартів надано оцінку ефективності національних механізмів судового та адміністративного оскарження рішень митних органів.

Здійснено комплексний аналіз системних юрисдикційних колізій, що ускладнюють реалізацію права на доступ до правосуддя. Обґрунтовано потреби в гармонізації спеціальних і загальних норм адміністративної відповідальності. Сформульовано низку практичних рекомендацій щодо вдосконалення законодавства: чітке визначення компетенції органів, уніфікація строків притягнення до відповідальності, корекція норм щодо конфіскації, посилення судового контролю та узагальнення судової практики на рівні Верховного Суду. Реалізація цих пропозицій сприятиме утвердженню принципу верховенства права, підвищенню правової визначеності та доступності правосуддя у справах про порушення митних правил.

Ключові слова: доступ до правосуддя, право на доступ до суду, адміністративна відповідальність, порушення митних правил, юрисдикційні колізії, митна справа, судова практика, верховенство права, адміністративне правопорушення.

Kozakevych O.M., Demianuk D.O. Administrative liability in the customs sphere: jurisdictional conflicts and ensuring access to justice.

The article is devoted to the study of problems of administrative liability in the customs sphere through the prism of jurisdictional conflicts between the Code of Ukraine on Administrative Offences and the Customs Code of Ukraine, as well as their impact on the implementation of the constitutional right to access to justice. The author analyses the regulatory and legal basis for administrative liability for customs violations and describes the key contradictions that arise in the process of law enforcement. Particular attention is paid to the issues of delimitation of the competence of customs authorities and courts, determination of the boundaries between administrative and criminal liability, differences in the terms of bringing to justice and the application of procedural guarantees enshrined in the Code of Ukraine on Administrative Offences and the Customs Code of Ukraine. The article analyses judicial practice, which demonstrates the ambiguity of approaches to the application of general and special rules, which affects legal certainty and equality of persons before the law.

The issue of applying confiscation as an administrative penalty, including in relation to property that does not belong to the offender, has been examined, requiring assessment from the perspective of the principle of proportionality and international standards for the protection of property rights. The need to ensure the independence and impartiality of the body considering the case is emphasised, since the administrative procedure for considering customs violations within the customs authority potentially contradicts the requirements of Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. In the context of European standards, an assessment is provided of the effectiveness of national mechanisms for judicial and administrative appeal against decisions of customs authorities.

The scientific novelty of the article lies in a comprehensive analysis of systemic jurisdictional conflicts that complicate the exercise of the right to judicial protection and in substantiating the need to harmonise special and general rules of administrative liability. A number of practical recommendations for improving legislation have been formulated: clear definition of the competence of authorities, unification of the terms of bringing to justice, correction of rules on confiscation, strengthening of judicial control and generalisation of judicial practice at the level of the Supreme Court. The implementation of these proposals will contribute to the establishment of the rule of law, increased legal certainty and accessibility of justice in cases of customs violations.

Key words: access to justice, right of access to court, administrative liability, customs violations, jurisdictional conflicts, customs cases, judicial practice, rule of law, administrative offences.

Постановка проблеми. Конституція України визначає, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не повинен відмовити у правосудді, якщо людина вважає, що її права порушені або створюються перешкоди для їх реалізації. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статті 64 Конституції України не може бути обмежене [1]. Передбачене Конституцією право на судовий захист, будучи самостійним конституційним правом, одночасно виконує забезпечувально-відновну функцію по відношенню до всіх інших прав і свобод людини і громадянина. Така риса цього конституційного права зумовлена особливим призначенням судової влади, яка має здійснювати ефективний захист і відновлення порушених прав і свобод. Реалізація цього конституційного принципу у справах про порушення митних правил наразі ускладнюється наявністю суперечностей між нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та Митного кодексу України (далі – МК України). Ця проблема набула особливої актуальності в умовах гармонізації українського законодавства з нормами Європейського Союзу та реформування системи судочинства. Актуальність дослідження полягає у тому, що адміністративна відповідальність за порушення митних правил є специфічною галуззю адміністративного права, яка регулюється частково нормами КУпАП та здебільшого спеціальними нормами МК України [2, 3]. Така подвійна регуляція створює передумови для колізій у правозастосуванні, що негативно впливає на дотримання принципу верховенства права та забезпечення рівного доступу

до правосуддя [4, с.32]. Наукова новизна дослідження полягає у комплексному аналізі юрисдикційних колізій та розробці практичних рекомендацій щодо їх усунення.

Метою статті є з'ясування сутності юрисдикційних колізій між КУПАП та МК України та розроблення механізмів для забезпечення доступу до правосуддя у справах про порушення митних правил. Досягнення цієї мети передбачає розв'язання таких завдань: аналіз нормативно-правової бази регулювання адміністративної відповідальності; виявлення основних колізій; дослідження судової практики; визначення міжнародних стандартів щодо доступу до правосуддя; формулювання практичних рекомендацій.

Стан опрацювання проблематики. Питання узгодженості норм адміністративного та митного законодавства, а також забезпечення реального доступу до правосуддя у справах про порушення митних правил, посідає помітне місце у сучасній правовій науці. У працях низки дослідників наголошується, що поєднання загальних положень КУПАП та спеціальних приписів Митного кодексу України утворює складну й суперечливу систему, що нерідко ускладнює правозастосування та призводить до різночитань у судовій практиці. У роботах В. Колпакова, О. Бандурки, Т. Коломосьця акцентовано на кризовому стані інституту адміністративної відповідальності, який упродовж останніх десятиліть зазнає вибіркового змін, що не охоплюють системних проблем. Окремий пласт досліджень, представлений працями І. Крисюка, Р. Мельника, В. Тимошенко, зосереджений на ідентифікації конкретних колізій між нормами КУПАП і МК України. У контексті забезпечення доступу до правосуддя значну увагу приділено роботам О. Святоцького, М. Козюбри, Л. Москвич, які розкривають зміст міжнародних стандартів, вироблених Європейським судом з прав людини. Протягом останніх років спостерігається активізація досліджень у галузі митного права, що відображено у працях Ю. Дьоміної, О. Шевчук, С. Гриняка. Науковці вказують на нерозривний зв'язок між реформуванням митного законодавства та імплементацією правових стандартів ЄС. Таким чином, аналіз наукових джерел демонструє, що проблематика взаємодії КУПАП та МК України й надалі залишається предметом активних дискусій, що підтверджує необхідність подальших досліджень і обґрунтовує вибір теми статті.

Виклад основного матеріалу. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил залежить від взаємодії двох основних законодавчих актів [2, 3]. Перший – КУПАП, прийнятий у 1984 році, є загальним законом про адміністративну відповідальність в Україні [2]. Другий – МК України, прийнятий у 2012 році, містить спеціальні норми про адміністративну відповідальність у сфері митної справи [3, 5]. Згідно зі статтею 2 КУПАП, питання адміністративної відповідальності за порушення митних правил регулюються МК України, що означає, що МК України є спеціальним законом, який має переважне застосування у цій сфері [2].

Однак такий поділ компетенції не завжди однозначний. Практика показує, що при вирішенні справ про порушення митних правил суди часто змушені звертатися до норм обох законодавчих актів, що породжує колізії при їх тлумаченні та застосуванні. МК України встановлює, що порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, яке являє собою протиправні, винні дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений порядок переміщення товарів через митний кордон України, пред'явлення їх митним органам для проведення митного контролю та митного оформлення [3, 5]. За таке порушення передбачається адміністративна відповідальність, що може виражатися у формі попередження, штрафу або конфіскації.

Важливим моментом є те, що статтею 458 МК України встановлено, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені МК України, настає у разі, якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальну відповідальність [3]. Це означає, що між кримінальною та адміністративною відповідальністю повинна існувати чітка межа. Однак на практиці ця межа часто розмита, що створює додаткові складності при розгляді справ, особливо коли правопорушення мають ознаки як кримінального, так і адміністративного правопорушення.

Одна з найбільш актуальних проблем полягає у визначенні органів, уповноважених розглядати справи про порушення митних правил. Згідно з МК України деякі справи розглядають митні органи, а деякі – суди [3]. Однак критерії розподілу юрисдикції часто залишаються невизначеними або суперечливими [2]. Це створює ситуацію, коли один і той самий тип правопорушення може розглядатися як митним органом, так і судом, залежно від обставин справи та правової оцінки посадової особи, яка розпочинає провадження.

Статтею 522 МК України передбачено розпорядження про розгляд деяких справ судами, однак законодавець не надав чіткого переліку порушень, які розглядають суди, а які розглядають митні

органи [3]. Це особливо стосується справ про порушення, де питання про компетенцію може бути предметом суперечок між органами влади та сторонами розгляду. Практика Касаційного адміністративного суду демонструє численні справи, де виникали питання про правильність розподілу справ між митними органами та судами.

Крім того, виникають проблеми з розумінням того, які норми КУпАП застосовуються при розгляді справ про порушення митних правил [5]. Наприклад, питання про обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, у КУпАП регулюються статтями 34 та 35, але чи застосовуються вони у справах про порушення митних правил, якщо МК України встановлює свої правила [2]. Судова практика з цього питання неоднорідна, що створює невизначеність для осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності.

Крім того, залишається відкритим питання про застосування норм КУпАП щодо обставин, що виключають провадження у справі про порушення адміністративного правопорушення. Стаття 247 КУпАП встановлює такі обставини, як відсутність події та складу адміністративного правопорушення, недосягнення особою шістнадцятирічного віку, неосудність, вчинення дії в стані крайньої необхідності тощо [2]. Судова практика демонструє неоднорідність підходів до питання, чи мають застосовуватися ці обставини при розгляді справ про порушення митних правил.

МК України встановлює спеціальні строки накладення адміністративних стягнень за порушення митних правил. Згідно з частиною третьою статті 467 МК України, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше ніж через шість місяців з дня виявлення правопорушення. Однак це істотно відрізняється від загального правила, передбаченого статтею 38 КУпАП, яка встановлює двомісячний строк для накладення адміністративного стягнення [3]. Така різниця у строках може розглядатися як порушення принципу рівності перед законом, оскільки особи, які вчиняють порушення митних правил, мають більш тривалий період невизначеності щодо своєї потенційної відповідальності.

З одного боку, більш тривалий строк дає більше часу для збору доказів та проведення детального розслідування митними органами. З іншого боку, це робить незабезпеченим принцип юридичної визначеності, оскільки особа протягом тривалого часу перебуває у стані невизначеності щодо можливого притягнення до відповідальності.

Важливу роль у забезпеченні доступу до суду відіграють процесуальні гарантії [1, 4]. МК України передбачає право особи на ознайомлення з матеріалами справи, право на захист, право на допомогу захисника [3]. Однак питання про те, чи повністю застосовуються гарантії, передбачені КУпАП, залишається відкритим [2]. Особливо це стосується права на апеляційний перегляд рішень, постанов та інших актів, що прямо впливає на доступ до правосуддя.

Статтею 498 МК України встановлено права особи, яка притягується до адміністративної відповідальності за порушення митних правил [3]. Ця особа має право дати пояснення та висловити зауваження щодо змісту протоколу, письмово викласти мотиви своєї відмови від підписання протоколу, ознайомитися з матеріалами справи, бути присутня при розгляді справи та брати участь у судових засіданнях [2]. Однак реальна практика застосування цих прав часто виявляється обмеженою, особливо коли справи розглядаються у адміністративному порядку. Однією з проблемних норм є правило про конфіскацію як адміністративне стягнення за порушення митних правил [2, 3]. МК України встановлює, що конфіскація може застосовуватися незалежно від того, чи є ці товари власністю особи, яка вчинила правопорушення [3]. Це означає, що конфіскація може застосовуватися до товарів, які належать третій особі, що не вчиняла правопорушення.

Така норма викликає серйозні сумніви з точки зору захисту права власності та принципу справедливості. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод передбачає право на мирне володіння майном [6]. Коли конфіскація застосовується до товарів, які не належать правопорушнику, це може розглядатися як несправедливе позбавлення майна.

Виникають питання про те, як суди повинні поводитися з такими конфіскаціями, розглядаючи скарги осіб, чиї права було порушено. Чи можна оскаржити постанову про конфіскацію, якщо ви не вчиняли правопорушення та які процесуальні механізми захисту доступні таким особам. МК України встановлює право на оскарження постанов, однак питання про ефективність такого оскарження залишається актуальним.

Аналіз судової практики показує, що суди по-різному розглядають питання застосування норм КУпАП та МК України. Деякі судові рішення свідчать про те, що суди намагаються застосовувати норми обох законів комплексно, враховуючи як загальні правила адміністративної відповідально-

сті, так і спеціальні правила митного законодавства [7]. Однак, інші рішення демонструють пряме протиставлення цих норм, що створює судову неоднозначність.

Крім того, постає питання про непослідовність судової практики щодо питань обставин, що впливають на адміністративну відповідальність. У деяких справах суди визнають застосування обставин, передбачених статтями 34 та 35 КУпАП, як обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність за порушення митних правил. У інших справах суди відмовляють у такому застосуванні, посилаючись на те, що МК України встановлює свої правила[7].

На думку юристів практиків, існує необхідність вдосконалення судової практики у сфері розгляду справ про порушення митних правил. Правова визначеність та єдність судової практики є необхідними умовами для забезпечення справедливого судового розгляду [8, с. 4].

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду намагається формувати єдину судову практику, але це виявляється складним завданням через об'єктивні суперечності у законодавстві. Адміністративне судочинство спирається на необхідності гармонії між загальними правилами адміністративної відповідальності та спеціальними нормами митного права[7]. Аналіз судової практики показує, які суперечності, стосуються питань про застосування обставин, що впливають на відповідальність, та строків накладення стягнень. Це вказує на необхідність посилення уваги законодавця до цих питань та розроблення більш чітких норм.

Право на доступ до правосуддя є основоположним фундаментальним правом, визнаним світовим співтовариством і зафіксованим в міжнародно-правових актах [4, с. 35]. Конвенція про захист прав людини і основних свобод, встановлює право на справедливий суд, передбачене статтею 6 Конвенції [6]. Це означає, що розгляд справи повинен бути справедливим, неупередженим та публічним, що прямо впливає на забезпечення доступу до правосуддя. Конвенція встановлює, що кожна особа має право на справедливий суд, що включає право на незалежний та незалежний суд. Дана стаття Конвенції містить лише загальні принципи або окремі складові доступу до правосуддя. [4, с.41]. В контексті дослідження, для забезпечення доступу до правосуддя при розгляді справ про порушення митних правил, це означає, що орган, який розглядає справу, повинен бути незалежним від органів, які порушили обвинувачення або провели розслідування. Коли справа про порушення митних правил розглядається в межах адміністративного провадження в митному органі, виникає питання про дотримання принципу справедливості [3].

Принцип верховенства права, закладений в основу Конституції України та розвинутий судовою практикою національних судів вимагає, щоб адміністративна відповідальність застосовувалася в порядку, передбаченому законом, з дотриманням всіх гарантій справедливого розгляду [1, 2]. Будь-які відхилення від цього принципу мають розглядатися як його порушення, що може призвести до позовів про відшкодування збитків або оскарження рішень. Верховний Суд у своїх рішеннях багато разів наголошував на необхідності дотримання міжнародних стандартів при розгляді справ про порушення митних правил.

Для забезпечення доступу до правосуддя судів при розгляді справ про порушення митних правил та усунення юрисдикційних колізій пропонуються наступні рекомендації. По-перше, необхідно чітко розмежувати компетенцію митних органів та судів при розгляді справ про порушення митних правил. Законодавець повинен встановити однозначний перелік порушень, які розглядаються судами, та порушень, які розглядаються митними органами, що сприятиме посиленню гарантій справедливого судового розгляду. Цей перелік повинен базуватися на критеріях, таких як серйозність правопорушення, розмір завданої шкоди, наявність ознак кримінального правопорушення.

По-друге, слід гармонізувати норми МК України з нормами КУпАП, особливо щодо обставин, що впливають на адміністративну відповідальність, строків накладення адміністративних стягнень та процесуальних гарантій. Така гармонізація забезпечить єдність судової практики та дотримання принципу верховенства права. Зокрема, слід переглянути строки накладення стягнень для привести їх у відповідність до загального правила КУпАП або обґрунтування більш тривалого строку.

По-третє, необхідно переглянути норму про конфіскацію, застосовану незалежно від того, чи є товари власністю правопорушника. Коли конфіскація застосовується до товарів третіх осіб, слід встановити спеціальні механізми захисту їхніх прав, що відповідатиме міжнародним стандартам. Пропонується запровадити вимогу про розумну необхідність конфіскації та можливість компенсації третім особам за втратою майна, якщо вони не мали можливості запобігти правопорушенню.

По-четверте, слід розширити можливості судового контролю над рішеннями митних органів, забезпечивши надійне та ефективне оскарження. Це означає надання права на апеляційний та касаційний перегляд у всіх випадках, а не тільки у визначених законом. Кожна особа повинна мати можливість оскаржити рішення як в адміністративному порядку, так і в судовому.

По-п'ятому, необхідна розробка Верховним Судом узагальнюючої постанови про застосування норм КУпАП та МК України при розгляді справ про порушення митних правил для забезпечення єдності судової практики. Ця постанова повинна містити рекомендації щодо застосування обставин, що впливають на адміністративну відповідальність, та інших ключових питань.

По-шостому, слід удосконалити підготовку судів та митних органів з питань застосування митного законодавства та міжнародних стандартів забезпечення доступу до правосуддя. Судді та посадовці мають постійно підвищувати свою кваліфікацію та бути в курсі змін законодавства та судової практики.

Висновки. Проведене дослідження засвідчує, що право на доступ до правосуддя у справах про порушення митних правил виконує системоутворюючу функцію в механізмі захисту прав і свобод людини. У митній сфері це право має підвищене значення з огляду на істотні майнові наслідки адміністративних стягнень та нерівність процесуальних позицій сторін. Аналіз норм КУпАП і Митного кодексу України дозволяє констатувати наявність стійких юрисдикційних і процесуальних колізій, які зумовлюють фрагментарність правового регулювання та ускладнюють формування єдиної правозастосовної практики. Нечітке розмежування компетенції між судами та митними органами, неоднозначність застосування загальних інститутів адміністративної відповідальності та відмінності у строках накладення стягнень негативно впливають на принцип правової визначеності та рівності осіб перед законом. Дослідження судової практики та міжнародних стандартів, сформованих Європейським судом з прав людини, свідчить, що доступ до правосуддя передбачає не лише формальну можливість звернення до суду, а й наявність ефективних процедурних гарантій, незалежності органу розгляду справи та пропорційності втручання у права особи. У цьому контексті адміністративний розгляд справ митними органами без належного судового контролю потребує подальшого нормативного уточнення. Забезпечення реального доступу до правосуддя у справах про порушення митних правил можливе лише за умови системної гармонізації норм КУпАП і МК України, посилення ролі суду як ключового гаранта прав людини та імплементації міжнародних стандартів справедливого судового розгляду. Реалізація такого підходу сприятиме підвищенню правової визначеності, уніфікації судової практики та зміцненню довіри до механізмів адміністративної юстиції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10Text>.
3. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n416>.
4. Козакевич О.М. Доступність правосуддя у транзитивному суспільстві: сучасний вимір: монографія. Одеса: Видавництво «Юридика» 2023. 246 с.
5. Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законів України щодо деяких питань адміністративної відповідальності за порушення митних правил, уточнення порядку виконання окремих митних процедур та усунення термінологічних неузгодженостей: Закон України від 25.03.2025 № 4323-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4323-20>.
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 11 листопада 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
7. Огляд судової практики Верховного Суду у сфері митної справи. 2020. 108 с. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду.
8. Додін Є.В. Правова природа відповідальності за порушення митних правил. *Митна справа*. 2014. № 5. С. 3–6.
9. Хомулянський В.В. Особливості адміністративної відповідальності за порушення митних правил у співвідношенні із загальною адміністративною відповідальністю. *Науковий*

- вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2019. № 37. С. 69–72.*
10. Дьоміна С.Ю. Адміністративна деліктність у сфері митної справи: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Київ, 2011. 200 с.
 11. Додін Є.В. Правова природа відповідальності за порушення митних правил. *Митна справа*. 2014. № 5. С. 3–6.

УДК 342.9(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.26>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ У ПРОВАДЖЕННЯХ ПРО ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ В УКРАЇНІ: ЗАКОНОДАВЧІ ЗМІНИ 2023–2025 РОКІВ

Козакевич О.М.,
*доктор філософії у галузі права,
старший викладач кафедри адміністративної діяльності,
Національна академія
Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького
ORCID: 0000-0002-5528-7008
e-mail: ol.mk.2019@gmail.com*

Царук А.В.,
*доктор філософії у галузі права,
старший викладач кафедри адміністративної діяльності,
Національна академія
Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького
Web of Science Researcher ID: ADA-4679-2022
ORCID: 0000-0002-7871-0323
e-mail: caruk333@ukr.net*

Козакевич О.М., Царук А.В. Забезпечення доступу до правосуддя у провадженнях про порушення митних правил в Україні: законодавчі зміни 2023–2025 років.

Стаття присвячена системному аналізу забезпечення доступу до правосуддя у справах про порушення митних правил в контексті трансформації митного законодавства та активного впровадження цифрових технологій у митну справу. Обґрунтовується, що право на доступ до правосуддя, гарантоване статтею 55 Конституції України, набуває особливої актуальності в умовах високої правової нормотворчої динаміки та складної юридичної природи митних правовідносин. Визначено, що доступ до правосуддя не завжди є реальним. Оскільки учасники зовнішньоекономічної діяльності часто стикаються з інформаційною нерівністю, фінансовими бар'єрами, короткими строками оскарження та необхідністю залучення спеціалізованих фахівців.

Проаналізовано суттєві законодавчі зміни 2023–2025 років щодо санкцій за порушення митних правил, їх відповідності принципу пропорційності та індивідуалізації відповідальності. Звернено увагу на правові позиції Конституційного Суду України, які стали каталізатором перегляду санкційної політики, та підкреслено важливість переходу від каральної до збалансованої моделі адміністративної відповідальності. Наголошено, що обмежений доступ до касаційного перегляду та фрагментарність судової практики створюють ризики нерівного застосування митного законодавства судами різних інстанцій.

Окреме місце займає аналіз викликів, пов'язаних із використанням цифрових доказів у митних спорах. Доведено, що сучасні сканувальні комплекси, автоматизовані системи аналізу ризиків і технології штучного інтелекту змінюють традиційні стандарти доведення, водночас породжуючи проблему доступу сторони до технічної інформації, алгоритмів та цифрових журналів подій. Визначено, що без нормативного закріплення процедур збирання й оцінки таких доказів існує небезпека формального, некритичного визнання їх достовірними.

У статті обґрунтовано необхідність перегляду механізмів тимчасового вилучення й зберігання товарів, що нерідко завдають непоправної шкоди правам особи ще до вирішення справи судом. Визначено, що розвиток електронного судочинства та інтеграція цифрових сервісів митних та судових органів здатні істотно підвищити доступність правосуддя. Зроблено висновок, що

подальше реформування митного законодавства має здійснюватися з урахуванням європейських стандартів, принципу верховенства права та необхідності забезпечення реального, а не декларативного доступу до правосуддя для всіх учасників митних правовідносин.

Ключові слова: доступ до правосуддя, порушення митних правил, адміністративне провадження, адміністративна відповідність, адміністративні санкції, митне право, адміністративний процес, цифрові докази, митний контроль.

Kozakevych O.M., Tsaruk A.V. Ensuring access to justice in proceedings concerning customs violations in Ukraine: legislative changes in 2023–2025).

The article is devoted to a systematic analysis of ensuring access to justice in cases of customs violations in the context of the transformation of customs legislation and the active introduction of digital technologies in customs affairs. It is argued that the right to access to justice, guaranteed by Article 55 of the Constitution of Ukraine, is particularly relevant in the context of high legal norm-setting dynamics and the complex legal nature of customs relations. It has been determined that access to justice is not always realistic. This is because participants in foreign economic activity often face information inequality, financial barriers, short appeal deadlines, and the need to engage specialised experts.

The article analyses significant legislative changes in 2023–2025 regarding sanctions for customs violations, their compliance with the principle of proportionality, and the individualisation of liability. Attention is drawn to the legal positions of the Constitutional Court of Ukraine, which have catalysed the revision of the sanctions policy, and the importance of the transition from a punitive to a balanced model of administrative liability is emphasised. It is noted that limited access to cassation review and the fragmentation of judicial practice create risks of unequal application of customs legislation by courts of different instances.

A separate section is devoted to the analysis of challenges related to the use of digital evidence in customs disputes.

It has been proven that modern scanning complexes, automated risk analysis systems and artificial intelligence technologies are changing traditional standards of proof, while at the same time creating the problem of access to technical information, algorithms and digital event logs. It has been determined that without regulatory procedures for collecting and evaluating such evidence, there is a danger of formally and uncritically accepting it as reliable.

The article substantiates the need to review the mechanisms for the temporary seizure and storage of goods, which often cause irreparable damage to a person's rights even before the case is decided by the court. It has been determined that the development of electronic justice and the integration of digital services of customs and judicial authorities can significantly improve access to justice. It is concluded that further reform of customs legislation should be carried out taking into account European standards, the principle of the rule of law and the need to ensure real, rather than declarative, access to justice for all participants in customs legal relations.

Key words: access to justice, customs violations, administrative proceedings, administrative compliance, administrative sanctions, customs law, administrative process, digital evidence, customs control.

Постановка проблеми. Доступ до правосуддя виступає як обов'язок держави у відносинах з громадянами і правова гарантія справедливого судочинства, що базується на фундаментальному принципі верховенства права. У контексті порушення митних правил проблема доступу до правосуддя набуває особливої актуальності, адже специфіка митних правопорушень та процедурні особливості їх застосування створюють численні бар'єри для забезпечення доступу до правосуддя. Особливо гостро проблема доступності правосуддя постає у сфері адміністративних справах про порушення митних правил. Крім того, актуальність зумовлює стрімка цифровізація митного контролю (сканувальні комплекси, системи аналізу ризиків, штучний інтелект), яка, підвищуючи ефективність виявлення порушень, водночас породжує нові виклики у сфері доказування.

Питання забезпечення реальної доступності правосуддя у справах про порушення митних правил залишається актуальним та потребує дослідження.

Метою дослідження є комплексний аналіз сучасних проблем забезпечення права на доступ до правосуддя у провадженнях про порушення митних правил в Україні з урахуванням законодавчих

змін 2023–2025 років, оцінка їх впливу на пропорційність адміністративних стягнень та ефективність судового захисту, а також обґрунтування пропозицій щодо подальшого реформування законодавства і судової практики з метою підвищення доступності, справедливості та ефективності розгляду відповідної категорії справ.

Стан опрацювання проблематики. Питання доступу до правосуддя у сфері адміністративної відповідальності неодноразово розглядалися у працях вітчизняних вчених-адміністративістів О.М. Бандурки, В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, О.В. Кузьменка, Є.В. Додіна, а також у рішеннях Конституційного Суду України та постановках Верховного Суду. Водночас комплексного дослідження впливу реалізацію права на доступ до правосуддя у справах про порушення митних правил досі не проводилося. Практичні проблеми коротких строків оскарження, обмеження касаційного перегляду, автоматичного виконання рішень про вилучення товарів та недостатньої цифровізації судового розгляду таких справ залишаються недостатньо висвітленими у науковій літературі.

Виклад основного матеріалу. Доступність правосуддя становить одну з основоположних умов існування правової держави, виконуючи подвійну функцію: запобігання порушенням прав людини та ефективного відновлення вже порушених прав і свобод. В Україні це право має пряме конституційне закріплення у статті 55 Основного Закону й визнається передумовою реалізації всього комплексу суб'єктивних прав особи. Правовим підґрунтям реалізації права на доступ до правосуддя у правовій системі України є ст. 55 Конституції України [1]. За відсутності реального судового захисту будь-яке конституційне чи законодавче право втрачає практичну цінність, перетворюючись на декларацію. У сучасному розумінні доступність правосуддя охоплює не лише формальну можливість звернутися до суду, а й сукупність матеріальних і процесуальних гарантій, які забезпечують реальну, своєчасну та економічно посильну судову процедуру.

Доступність правосуддя є запобіжником порушень прав людини та водночас ефективним засобом відновлення порушених прав і свобод [2, с. 39]. Без доступу до правосуддя неможливою є реалізація комплексу всіх інших прав, оскільки саме судовий захист виступає універсальним механізмом відновлення порушеного правового становища. У сучасних умовах доступність правосуддя розглядається як елемент системи правових гарантій для здійснення і захисту прав, свобод і законних інтересів особи у судовому або позасудовому порядку [2, с. 174]. Вона включає: інституційний компонент (наявність незалежних і неупереджених судів), процесуальний (справедливі процедури, розумні строки, ефективні засоби оскарження), економічний (доступність судового захисту з огляду на судові витрати, витрати на правничу допомогу), а також інформаційний (доступ до правової інформації, розуміння особою своїх прав та обов'язків).

У сфері митних правовідносин проблема доступності правосуддя набуває додаткового виміру. Митна діяльність пов'язана з інтенсивною регламентацією, частими змінами законодавства та складною техніко-юридичною природою норм, що регулюють порядок переміщення товарів, митні режими, особливості декларування, застосування заходів нетарифного регулювання тощо. У такій ситуації суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності або фізична особа, яка переміщує товари через митний кордон України, часто опиняється в умовах інформаційної та процедурної нерівності з митним органом. Це, у свою чергу, безпосередньо впливає на реальний зміст права на доступ до правосуддя: формально воно може бути забезпечене, однак фактично – істотно ускладнене.

Порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, яке являє собою протиправні, винні дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений Митним кодексом України та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів через митний кордон України, пред'явлення їх митним органам для проведення митного контролю та митного оформлення, і за які передбачена адміністративна відповідальність [3]. Система санкцій за порушення митних правил в Україні характеризується суворістю покарань, що нерідко призводить до непропорційності між тяжкістю вчиненого правопорушення та розміром застосованого стягнення, створюючи додаткові виклики для забезпечення справедливого правосуддя.

Особливістю митних правопорушень є те, що вони нерозривно пов'язані з економічними процесами та зовнішньоекономічною діяльністю, а тому наслідки притягнення до відповідальності можуть виходити далеко за межі самого провадження: блокування поставок, додаткові фінансові витрати, втрата ділової репутації, розірвання зовнішньоекономічних контрактів. Відтак, надмірна суворість санкцій, зокрема у вигляді конфіскації товарів значної вартості та накладення штрафів, які можуть сягати вартості вантажу, фактично набуває карального, а іноді – репресивного харак-

теру, що суперечить принципу пропорційності та загальним засадам адміністративної відповідальності.

Законом України від 21 листопада 2023 року були внесені принципові зміни до статті 483 Митного кодексу України, що набрали чинності 5 січня 2024 року, згідно з якими встановлено накладення штрафу в розмірі від 50 до 100 відсотків вартості товарів з конфіскацією цих товарів, а також товарів, транспортних засобів зі спеціально виготовленими сховищами, що використовувалися для приховування товарів від митного контролю [4]. Таке нормативне рішення, з одного боку, було покликане посилити відповідальність за умисні, системні порушення, пов'язані з контрабандою та ухиленням від сплати митних платежів, а з іншого – спричинило хвилю критики з боку наукової спільноти та бізнес-середовища, які звертали увагу на ризики надмірної репресивності й порушення балансу між фіскальними інтересами держави та правами учасників ЗЕД.

Зазначені зміни стали безпосередньою відповіддю на рішення Конституційного Суду України від 5 липня 2023 року № 5-р(І)/2023, у якому було визнано неконституційним попереднє формулювання абзацу 2 частини 1 статті 483 Митного кодексу України через невідповідність принципу пропорційності покарання [5]. У цьому рішенні Конституційний Суд наголосив, що законодавець, установлюючи вид та розмір стягнення за адміністративні правопорушення, має обов'язок враховувати співвідношення між тяжкістю діяння та суворістю санкцій, а також забезпечити можливість індивідуалізації відповідальності. Ухвалення Верховною Радою України 25 березня 2025 року додаткових змін до Митного кодексу України щодо справедливого розгляду судами справ про порушення митних правил, встановлення верхньої і нижньої межі штрафів замість раніше встановленої фіксованої суми, а також заміна обов'язкової конфіскації на можливість прийняття рішення з конфіскацією або без такої стало логічним продовженням курсу на гуманізацію та європеїзацію митного законодавства [6].

Такі законодавчі зміни покликані створити правові умови для справедливого розгляду судами справ про порушення митних правил та вибору виду і розміру адміністративного стягнення з урахуванням усіх обставин справи: характеру вчиненого протиправного діяння, форми вини, характеристики особи, наявності обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність. Фактично мова йде про формування моделі, за якої суд набуває реальних інструментів для забезпечення пропорційності та індивідуалізації відповідальності, а не виступає лише механічним «затверджувачем» рішень митних органів.

Процедура оскарження рішень митних органів у справах про порушення митних правил регламентована главою 4 Митного кодексу України та процесуальним законодавством, однак на практиці особи, притягнуті до відповідальності, стикаються з численними перешкодами у реалізації свого права на судовий захист [3]. Короткі строки оскарження створюють додаткові труднощі, особливо для суб'єктів господарювання, які ведуть активну зовнішньоекономічну діяльність та не завжди мають можливість оперативно підготувати належне правове обґрунтування своєї позиції та зібрати необхідні докази. До цього додаються складність митного законодавства, часті зміни нормативно-правових актів, а також нерідко – недостатня передбачуваність правозастосовної практики.

Складність митного законодавства та технічний характер багатьох питань, пов'язаних з класифікацією товарів, визначенням митної вартості, застосуванням митних процедур, вимагають залучення кваліфікованих фахівців, що збільшує витрати на судовий захист та робить його менш доступним для малого та середнього бізнесу. Таким чином, економічний аспект доступу до правосуддя проявляється у митній сфері особливо гостро: витрати на оскарження часто співмірні або навіть перевищують суму накладеного штрафу, що демотивує осіб від захисту своїх прав, навіть коли існують реальні підстави для скасування постанови.

Обмеження можливості касаційного оскарження постанов судів першої та апеляційної інстанцій у справах про адміністративне правопорушення, передбачене частиною 10 статті 294 та главою 24-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, суттєво звужує можливості особи домогтися перегляду судового рішення у вищій інстанції, навіть якщо є підстави вважати, що нижчестоящі суди допустили помилки в застосуванні норм матеріального чи процесуального права [7]. Це створює ризики фрагментації судової практики, коли одні й ті самі норми митного законодавства тлумачаться судами по-різному, а доступ до єдності практики, яку забезпечує Верховний Суд, фактично обмежений.

Верховний Суд у своїх рішеннях неодноразово звертав увагу на необхідність забезпечення балансу між ефективністю митного контролю та захистом прав осіб, притягнутих до відповідальності, підкреслюючи, що суди мають ретельно перевіряти дотримання митними органами процедурних вимог при складанні протоколів про порушення митних правил, повноту та об'єктивність зібраних доказів, а також обґрунтованість висновків про наявність у діях особи складу правопорушення [8]. Практика касаційної інстанції поступово формує стандарти належного здійснення митного контролю, однак обмежений доступ до касаційного перегляду зменшує можливість поширення цих стандартів на широкий масив справ.

Крім того, при дослідженні забезпечення доступу до правосуддя при порушенні митних правил важливо проаналізувати питання, яке стосується доказів. Технологічні інновації в митній справі одночасно створюють нові можливості митного контролю й породжують нові виклики. Розгортання сучасних сканувальних комплексів і систем автоматичного аналізу даних змінює не лише технічний, а й правовий характер митних процедур. У цих умовах виникає потреба переосмислення ролі стандартів доказування. Суд зазначив відсутність законодавчого визначення деталей збирання та оцінки цифрових доказів, що створює небезпеку їх автоматичного визнання достовірними за формальної коректності [9].

Електронні докази набули статусу самостійного процесуального джерела після імплементації у процесуальні кодекси 2017 року. Сучасні технології докорінно трансформують митний контроль, поєднуючи підвищення ефективності з появою нових правових та організаційних викликів. Використання сканувальних комплексів, автоматизованих систем аналізу ризиків і штучного інтелекту зміщує акцент з ручних процедур на цифрову аналітику, водночас породжуючи питання достовірності, інтерпретації та доказової сили електронних даних. За умов стрімкої цифровізації митна справа потребує не лише технічного оновлення, а й адаптації процесуальних стандартів, удосконалення методів оцінки ризиків та формування нових підходів до забезпечення прозорості й справедливості контролю.

Особливу увагу слід звернути на проблему забезпечення права сторони на ознайомлення з цифровими доказами: алгоритмами роботи систем, журналами подій, технічними характеристиками обладнання. Без доступу до такої інформації сторона фактично позбавляється можливості ефективно спростовувати висновки митних органів, що прямо впливає на реальний зміст права на справедливий суд. Отже, вдосконалення законодавства у сфері електронних доказів у митних спорах є важливою умовою забезпечення доступу до правосуддя.

Також у дослідженні варто звернути увагу на наступне. В Україні практика автоматичного виконання рішень про тимчасове вилучення товарів ще до судового розгляду справи нерідко призводить до ситуацій, коли навіть у разі подальшого виправдання особи або скасування постанови про накладення стягнення, відновлення первісного стану стає неможливим через фізичну втрату або знецінення вилучених товарів. Така ситуація суперечить принципу повного відшкодування шкоди та реального відновлення порушеного права, який є складовою права на ефективний засіб захисту. Отже, механізми тимчасового вилучення та зберігання товарів потребують істотного перегляду з позицій забезпечення прав осіб, щодо яких здійснюється провадження.

Впровадження електронного судочинства у справах про порушення митних правил могло б значно полегшити доступ до правосуддя, особливо для суб'єктів господарювання, які здійснюють зовнішньоекономічну діяльність у різних регіонах України, оскільки дозволило б подавати процесуальні документи, брати участь у судових засіданнях та отримувати судові рішення в електронній формі без необхідності фізичної присутності в суді. Державна антикорупційна програма передбачає розвиток цифрових сервісів у митній сфері, однак необхідна подальша інтеграція митних та судових електронних систем для забезпечення безперервного обміну інформацією та спрощення процедури оскарження [10]. Цифровізація має супроводжуватися належними гарантіями захисту даних, уніфікацією стандартів електронної комунікації та належним інформуванням учасників митних правовідносин про наявні інструменти захисту.

Розробка нового Кодексу про адміністративні правопорушення, яка активно обговорюється в українському правовому середовищі, має врахувати досвід європейських держав щодо забезпечення пропорційності та індивідуалізації покарань за адміністративні правопорушення, включаючи митні, а також передбачити більш детальне регулювання процедури розгляду справ про такі правопорушення з урахуванням вимог доступу до правосуддя. Йдеться, зокрема, про необхідність перегляду строків притягнення до відповідальності та строків оскарження, запроваджен-

ня спеціальних гарантій для малого та середнього бізнесу, чіткішої регламентації використання електронних доказів, розширення можливостей касаційного перегляду, визначення стандартів справедливого судового розгляду в митних спорах. Сукупність цих змін має на меті сформувати цілісну модель, у межах якої митна політика держави реалізуватиметься із дотриманням конституційних принципів верховенства права, справедливості та поваги до прав людини.

Висновки. Проведене дослідження показує, що забезпечення доступу до правосуддя у справах про порушення митних правил є комплексним правовим і організаційним завданням, яке потребує системного перегляду чинних процедур та підходів до адміністративної відповідальності у митній сфері. Незважаючи на суттєві позитивні зрушення, спричинені законодавчими змінами 2023–2025 років, ефективна реалізація права на судовий захист залишається обмеженою через сукупність факторів: надмірну складність митного законодавства, стислі строки оскарження, високу вартість правничої допомоги, а також відсутність повноцінного механізму касаційного перегляду.

Застосування цифрових технологій у митному контролі створює нові можливості для підвищення ефективності процедур, однак водночас висуває підвищені вимоги до точності, прозорості цифрових доказів, які сьогодні залишаються недостатньо врегульованими.

Досягнення балансу між публічними інтересами та захистом прав осіб, притягнутих до відповідальності, вимагає удосконалення процесуальних стандартів та адаптації інституту адміністративної відповідальності до європейських принципів пропорційності, справедливості та індивідуалізації покарання. Подальший розвиток електронного судочинства, інтеграція митних та судових інформаційних систем, а також вироблення спеціальних правил щодо роботи з цифровими доказами є критично необхідними для підвищення як доступності, так і якості правосуддя у цій категорії справ. Модернізація процедур розгляду справ про порушення митних правил має відбуватися не лише шляхом формального оновлення законодавства, а й через підвищення інституційної спроможності митних та судових органів забезпечувати реальне, а не декларативне дотримання прав людини та принципу верховенства права.

У цілому, подальші дослідження мають сприяти формуванню цілісної моделі справедливого, пропорційного та технологічно адаптованого механізму притягнення до адміністративної відповідальності у митній сфері

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.12.2025).
2. Козакевич О.М. Доступність правосуддя у транзитивному суспільстві: сучасний вимір: монографія. Одеса: Видавництво «Юридика» 2023. 246 с.
3. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n416> (дата звернення: 01.12.2025).
4. Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законів України щодо врегулювання окремих питань розпорядження іноземними товарами, транспортними засобами комерційного призначення, що перебувають на митній території України під митним контролем, а також такими, що незаконно ввезені на митну територію України: Закон України від 21.11.2023 № 3475-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3475-20> (дата звернення: 01.12.2025).
5. Рішення КСУ у справі за конституційними скаргами Душенькевича Анатолія Володимировича, Франка Андрія Володимировича, Ярош Ірини Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу другого частини першої статті 483 Митного кодексу України (щодо індивідуалізації юридичної відповідальності особи за митне правопорушення) 5 липня 2023 року № 5-п(II)/2023. Справа № 3-46/2022 (95/22, 170/22, 233/22). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-23#Text>.
6. Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законів України щодо деяких питань адміністративної відповідальності за порушення митних правил, уточнення порядку виконання окремих митних процедур та усунення термінологічних неузгодженостей: Закон України від 25.03.2025 № 4323-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4323-2>.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10Text>.

8. Огляд судової практики Верховного Суду у сфері митної справи. 2020. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Ohliad_mytna_sprava.pdf.
9. Суддя ВС проаналізувала критерії допустимості й достовірності електронних доказів у кримінальному процесі. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1751385>.
10. Як зменшити рівень корупції в митній сфері та оподаткуванні: що пропонує Державна антикорупційна програма. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/yak-zmenshyty-rivenkoruptsiyi-v-mytnij-sferi-ta-opodatkuvannishho-proponuye-derzhavnaantykoruptsijna-programa>.

УДК 342.951:005.21:004.8

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.27>

ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ІНСТИТУЦІЙНІ ВИКЛИКИ, УПРАВЛІНСЬКІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОРІЄНТИРИ

Костенко І.В.,
кандидат юридичних наук (PhD),
старший науковий співробітник
Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України
ORCID: 0000-0002-8784-5422
e-mail: inessakostenko2014@gmail.com

Костенко І.В. Штучний інтелект у системі публічного управління: інституційні виклики, управлінські трансформації та нормативно-правові орієнтири.

Стаття присвячена комплексному дослідженню ролі технологій штучного інтелекту у трансформації системи публічного управління в умовах цифровізації державного сектору. Проаналізовано основні інституційні виклики, що постають перед органами публічної влади у процесі впровадження алгоритмічних рішень, зокрема потребу в оновленні організаційних структур, розвитку професійних компетентностей державних службовців, а також забезпеченні прозорості, підзвітності й етичної обґрунтованості автоматизованих управлінських процедур.

Особливу увагу приділено еволюції управлінських практик, яка виявляється у поступовому переході від традиційних адміністративних процедур до даноцентричних, прогнозних та алгоритмічно підтриманих моделей ухвалення управлінських рішень. Обґрунтовано, що інтеграція штучного інтелекту зумовлює формування нових форм адміністративної дискреції, змінює співвідношення між людським і автоматизованим впливом на управлінські процеси та справляє істотний вплив на структуру публічної політики, механізми оцінювання результативності діяльності органів влади і якість надання публічних послуг.

У нормативно-правовому вимірі досліджено сучасні європейські підходи до регулювання застосування штучного інтелекту, зокрема вимоги щодо безпечності, прозорості, недискримінації та дотримання прав людини. Визначено значення актів Європейського Союзу, етичних принципів Ради Європи та рекомендацій міжнародних організацій, які формують рамкові стандарти відповідального використання алгоритмічних систем у публічному секторі. Доведено необхідність розбудови національної моделі правового регулювання застосування штучного інтелекту, здатної поєднати інноваційний розвиток, ефективність публічного управління та гарантії демократичної легітимності.

Зроблено висновок, що результативність цифрової трансформації публічного управління визначається не стільки рівнем технологічного розвитку, скільки інституційною спроможністю держави, якістю нормативно-правового регулювання та здатністю забезпечити належний рівень суспільної довіри до алгоритмічно підтриманих управлінських рішень, у тому числі через запровадження процедур оцінювання ризиків, контролю та відповідальності у сфері застосування штучного інтелекту.

Ключові слова: штучний інтелект; публічне управління; цифрова трансформація; алгоритмічне врядування; адміністративна дискреція; автоматизоване прийняття рішень; правове регулювання ІІІ; публічні послуги.

Kostenko I.V. Artificial intelligence in the public administration system: institutional challenges, managerial transformations and regulatory frameworks.

This article offers a comprehensive examination of the role of artificial intelligence (AI) technologies in the transformation of the public administration system under conditions of digitalisation of the

public sector. It analyses the principal institutional challenges faced by public authorities in the implementation of algorithmic solutions, including the need to modernise organisational structures, develop the professional competencies of civil servants, and ensure transparency, accountability, and ethical justification of automated administrative procedures.

Particular attention is paid to the evolution of managerial practices, manifested in a gradual shift from traditional administrative procedures towards data-centric, predictive, and algorithmically supported models of decision-making. It is argued that the integration of artificial intelligence leads to the emergence of new forms of administrative discretion, alters the balance between human and automated influence within governance processes, and exerts a significant impact on the structure of public policy, performance evaluation mechanisms, and the quality of public service delivery.

From a regulatory and legal perspective, the article examines contemporary European approaches to the governance of artificial intelligence, including requirements related to safety, transparency, non-discrimination, and the protection of human rights. The significance of European Union legal acts, ethical principles developed by the Council of Europe, and recommendations of international organisations is outlined, as these instruments establish framework standards for the responsible use of algorithmic systems in the public sector. The article substantiates the necessity of developing a national regulatory model capable of reconciling technological innovation, administrative efficiency, and guarantees of democratic legitimacy.

It is concluded that the effectiveness of digital transformation in public administration depends not solely on the technological capacity of artificial intelligence, but primarily on the institutional capability of the state, the quality of legal regulation, and the ability to ensure an appropriate level of public trust in algorithmically supported administrative decisions, including through the implementation of risk assessment procedures, oversight mechanisms, and accountability frameworks governing the use of artificial intelligence.

Key words: artificial intelligence; public administration; digital transformation; algorithmic governance; administrative discretion; automated decision-making; AI regulation; public services.

Постановка проблеми. Цифровізація публічного управління на сучасному етапі розвитку державності посідає одне з ключових місць у процесах її інституційної трансформації. Упровадження цифрових технологій у діяльність органів публічної влади спрямоване не лише на оптимізацію адміністративних процедур, а й на формування якісно нової моделі взаємодії між державою та громадянами, що ґрунтується на підвищенні ефективності, прозорості та підзвітності публічної адміністрації. У цьому контексті особливого значення набуває використання технологій штучного інтелекту як інструменту, здатного істотно впливати на зміст, форми та механізми здійснення публічної влади.

Роль штучного інтелекту у трансформації державних інституцій має стійку тенденцію до зростання. Алгоритмічні рішення дедалі ширше застосовуються у сфері надання публічних послуг [14], підготовці та підтримці управлінських рішень [1; 6], організації внутрішніх адміністративних процесів [4; 7], а також у посиленні аналітичної спроможності органів публічної влади [11]. Наукові дослідження засвідчують, що інтеграція штучного інтелекту впливає не лише на техніко-організаційні аспекти діяльності публічної адміністрації, а й на зміст адміністративної дискреції, характер взаємодії між посадовими особами та автоматизованими системами [9], а також на етичні й правові засади публічного врядування [2; 3].

Метою статті є комплексний аналіз управлінських, соціально-правових та інституційних аспектів застосування штучного інтелекту в діяльності органів публічної влади з метою обґрунтування підходів до формування належної нормативно-правової моделі його використання.

Методологічну основу дослідження становлять загальнонаукові та спеціально-правові методи, зокрема структурно-функціональний, формально-юридичний і порівняльно-правовий аналіз.

Аналіз сучасних джерел. Сучасні дослідження проблематики застосування штучного інтелекту в публічному управлінні представлені працями Ф. Банністера та Р. Конноллі, Р. Медальї та Л. Тангі, І. Мергель, О. Ноймана, М. Ашока і Р. Мадана, К. Сенькевич-Малийорек, які зосереджуються на чинниках та бар'єрах упровадження алгоритмічних рішень у діяльність органів публічної влади [4; 5; 6; 7; 12; 13]. Питання трансформації адміністративної дискреції та співвідношення людської й технологічної агентності в автоматизованих процедурах розкрито у працях Ф. Банністера та Р. Конноллі, а також А. Ранерупа і Г. Хенріксена [1; 9]. Нормативно-правові та

етичні засади застосування штучного інтелекту в публічному секторі висвітлено в документах Ради Європи та Європейського Союзу, зокрема в Європейській етичній хартії CEPEJ і матеріалах Європейського парламенту та JRC [2; 3]. Вплив алгоритмічних систем на публічну цінність, якість та ефективність публічних послуг досліджується у працях Д. Шиффа, К. ван Ноордта та Дж. Місураки, тоді як міжнародно-правові аспекти застосування штучного інтелекту аналізуються у дослідженнях С. Рабет Ганнаді [8; 11; 14]. Попри наявність значного наукового доробку, у сучасній доктрині публічного управління не вироблено цілісного підходу до дослідження інституційного поєднання управлінських трансформацій, адміністративної дискреції та нормативно-правових механізмів застосування штучного інтелекту, що й зумовило спрямованість цього дослідження.

Виклад основного матеріалу.

Теоретичні засади цифрової трансформації публічного управління.

Розгортання цифрової трансформації публічної адміністрації закономірно актуалізує залучення технологій штучного інтелекту як інструменту, здатного змінювати логіку й механізми управлінської діяльності. У сучасній науковій літературі штучний інтелект (далі – ШІ) розглядається не лише як програмно-технологічний засіб, а як *інституційний каталізатор* модернізації державного управління, покликаний оптимізувати процеси ухвалення рішень, підвищити якість аналітичної підтримки та сформувати нові моделі організаційної взаємодії.

У дослідженні Б. Вірца, В. Мюллера та Й. Вайєрера запропоновано концептуалізацію ШІ як складника нового етапу розвитку публічного сектору, що поєднує алгоритмічну обробку даних із трансформацією адміністративних функцій [15]. Автори підкреслюють, що застосування ШІ охоплює як внутрішньоорганізаційні процеси, так і зовнішні сервіси, змінюючи традиційні форми управлінської діяльності та створюючи передумови для формування цілісної дослідницької програми з вивчення його впливу на державне управління.

Значний внесок у розкриття управлінських аспектів впровадження ШІ здійснено І. Мергель та її колегами, які у своїй праці акцентують увагу на організаційних та інституційних бар'єрах, що постають перед сектором публічної влади [6]. Автори доводять, що результативність використання ШІ зумовлюється не стільки технічними параметрами систем, скільки спроможністю органів влади адаптувати нормативні процедури, кадрові ресурси, управлінські структури та механізми відповідальності. Такий підхід цілком узгоджується з положеннями сучасної європейської доктрини, яка наполягає на тому, що технологічні інновації в публічному управлінні можуть бути ефективними лише за умов інституційної готовності та належного управлінського супроводу [4; 5; 7; 12].

Поступове впровадження штучного інтелекту у діяльність органів публічної влади призводить до формування нової парадигми врядування, яка ґрунтується на алгоритмічній обробці інформації, автоматизованій підтримці рішень та зміненому балансі між людською й технічною участю у владних процесах. У науковому дискурсі ця модель позначається як *алгоритмічне врядування* і характеризується особливим поєднанням ефективності, раціональності та ціннісної орієнтації діяльності держави.

Вагомим внеском у розуміння соціально-правової природи алгоритмізації публічного сектору є дослідження Д. Шиффа та співавторів, які аналізують явища «провалів публічної цінності» у процесі впровадження ШІ в діяльність державних органів [11]. Автори наголошують, що алгоритмічні системи, попри значний потенціал підвищення ефективності, здатні створювати ризики девіацій від базових цінностей публічного врядування — рівності, справедливості, орієнтованості на суспільне благо. У цьому контексті особливого значення набувають питання прозорості, належного контролю та інституційних механізмів відновлення порушеної публічної цінності.

Водночас, дослідження А. Ранерупа та Г. Хенріксена показує, що алгоритмічні системи безпосередньо впливають на зміст адміністративної дискреції, модифікуючи співвідношення між людською та технологічною агентністю у процесі ухвалення рішень [9]. Автори доводять, що автоматизовані процедури не усувають дискреційних елементів, а трансформують їх, зміщуючи їхній акцент з оперативного на інтерпретаційно-наглядовий рівень. Таким чином, дискреція не зникає, а набуває нових форм, пов'язаних із необхідністю контролювати, коригувати та інтерпретувати результати роботи алгоритмічних систем.

Узагальнюючи наукові позиції, можна стверджувати, що алгоритмічне врядування формує нову управлінську парадигму, у центрі якої перебуває поєднання технологічної ефективності з

гуманітарно-правовими вимогами забезпечення публічної цінності, захисту прав людини та збереження належної дискреції державних службовців. Ці аспекти повною мірою узгоджуються з європейськими етичними та нормативними орієнтирами, що підкреслюють пріоритет людського контролю та відповідальності при використанні ШІ у сфері публічної влади [2; 3].

Стан та динаміка впровадження штучного інтелекту у публічному секторі.

Розвиток цифрової держави в Європі демонструє стаке зростання застосування штучного інтелекту в управлінських і сервісних функціях. Значний внесок у вивчення цих процесів здійснили Р. Медалья та Л. Тангі, які, спираючись на емпіричний аналіз практик різних країн ЄС, показали, що впровадження ШІ у публічному секторі зумовлюється поєднанням стратегічних, політичних і соціальних чинників, серед яких особливе значення мають державні цифрові стратегії, рівень даних, кваліфікація персоналу та спроможність інституцій до інновацій [5]. Автори підкреслюють, що європейські адміністрації рухаються у напрямі інтеграції ШІ насамперед у сфери управлінської аналітики, електронних сервісів та процесів підтримки рішень.

Важливий аналітичний вимір становлять також дані досліджень, присвячених практичним проблемам упровадження ШІ в органах влади різних європейських юрисдикцій, зокрема в межах багатоетапних досліджень щодо викликів імплементації інноваційних технологій у державному секторі [13]. У зазначених роботах простежено, що європейський контекст характеризується поєднанням просунутої цифрової інфраструктури та підвищених очікувань суспільства щодо відповідальності, прозорості й належного врядування, що ставить перед державою комплекс завдань організаційного та правового характеру.

Наукові дослідження одноставно свідчать, що впровадження штучного інтелекту в діяльність органів публічної влади супроводжується низкою структурних, управлінських і поведінкових бар'єрів. Розгорнутий систематичний огляд, здійснений М. Ашоком та Р. Маданом, засвідчує, що до ключових стримувальних чинників належать обмеженість ресурсів, нестача кваліфікованого персоналу, інерційність адміністративних процедур, а також недостатній рівень міжвідомчої координації [4]. Автори наголошують, що результативність упровадження штучного інтелекту визначається передусім організаційною готовністю публічних інституцій адаптувати власні процеси до нових технологічних вимог.

Подібні висновки підтверджуються також порівняльними кейс-аналізами, здійсненими О. Нойманом та співавторами, які встановили, що адміністративні організації відрізняються за ступенем інституційної відкритості до інновацій, що безпосередньо впливає на швидкість та глибину інтеграції алгоритмічних систем [7]. Особливу роль відіграють управлінські практики, здатність керівництва підтримувати інновації та створювати умови для внутрішньої трансформації організаційної культури.

Таким чином, бар'єри впровадження ШІ мають багаторівневий характер: від технічних і кадрових до нормативно-організаційних та культурних. Їх подолання є ключовою передумовою формування дієздатної цифрової адміністрації, спроможної забезпечувати якісні публічні послуги та підзвітність перед суспільством.

Аналіз досліджень К. ван Ноордта та Дж. Місураки засвідчує, що застосування штучного інтелекту у сфері надання публічних послуг сприяє підвищенню точності оцінювання, швидкості обробки інформації та стандартизації адміністративних процедур [14]. Автори пропонують рамкові підходи до оцінювання впливу алгоритмічних систем на публічні послуги, підкреслюючи залежність їх ефективності від рівня інтеграції у сервісні процеси держави.

Водночас у праці Ф. Банністера та Р. Конноллі акцентовано увагу на амбівалентності наслідків алгоритмізації публічного управління: поряд із підвищенням ефективності та оптимізацією управлінських процедур виникають ризики непрозорості, зниження зрозумілості адміністративних рішень і переоцінки алгоритмічної об'єктивності [1]. Автори наголошують, що «адміністрування за алгоритмом» змінює традиційну структуру управління, оскільки частина владних функцій передається автоматизованим системам, що потребує чіткого нормативного регулювання та збереження принципів належного врядування.

У сукупності наведені дослідження демонструють, що вплив ШІ на адміністративні процеси є суттєвим і багатовимірним: технології здатні підвищувати ефективність сервісів, проте водночас ускладнюють вимоги до підзвітності, етичності та перевірюваності результатів діяльності органів влади.

3. Етичні та регуляторні орієнтири застосування штучного інтелекту

Європейський регуляторний дискурс щодо застосування штучного інтелекту окреслює широкий спектр етичних, правових та інституційних вимог до його використання у публічному секторі.

Європейська етична хартія щодо застосування штучного інтелекту в судових системах, ухвалена Радою Європи, наголошує на необхідності забезпечення принципів підзвітності, справедливості та збереження контролю людини над автоматизованими процесами, фіксуючи, що алгоритмічні рішення мають бути зрозумілими, перевірюваними та не створювати необґрунтованих ризиків для прав людини [2].

У свою чергу, аналітичні матеріали Європейського парламенту та Спільного дослідницького центру (JRC) виокремлюють ключові етичні виклики впровадження штучного інтелекту – прозорість, недискримінацію, надійність і відповідальність, підкреслюючи необхідність формування нормативних механізмів, здатних гарантувати безпеку та суспільну довіру до алгоритмічних технологій [3]. У сукупності зазначені документи формують комплексну європейську модель регулювання, у межах якої пріоритет прав людини розглядається як визначальний орієнтир цифрової трансформації публічної влади.

Питання алгоритмічної відповідальності, прозорості та меж дискреції державних органів посідають центральне місце й у сучасних наукових дослідженнях. У працях А. Ранерупа та Г. Хенріксена показано, що автоматизовані рішення трансформують зміст адміністративної дискреції, зміщуючи акцент із традиційної індивідуальної оцінки на контроль за функціонуванням алгоритмів, що, своєю чергою, зумовлює потребу у нових формах управлінської та юридичної відповідальності [9].

Аналогічне питання порушують Д. Шифф та співавтори, які доводять, що непрозорість алгоритмічних систем може призводити до так званих «провалів публічної цінності», коли досягнення технічної ефективності суперечить фундаментальним принципам належного врядування [11]. На міжнародно-правовому рівні С. Рабет Ганнаді звертає увагу на необхідність адаптації норм міжнародного публічного права до викликів, пов'язаних із застосуванням високоризикових систем штучного інтелекту, зокрема в аспекті відповідальності держав за можливі порушення прав людини [8]. Таким чином, етичні й правові орієнтири застосування ШІ постають як невід'ємний елемент забезпечення законності й легітимності цифрової трансформації держави.

4. Інституційні виклики для державного управління

4.1. Підготовка персоналу та управлінська спроможність. Успішність інтеграції технологій штучного інтелекту значною мірою визначається рівнем управлінської спроможності органів влади та готовністю персоналу діяти в умовах цифрової трансформації. Дослідження К. Сенькевіч-Малийорек переконливо показує, що у багатьох муніципальних структурах саме кадрові й компетентнісні чинники є центральними бар'єрами впровадження ШІ: управлінці потребують нових знань, навичок аналітичної роботи та розуміння алгоритмічних процесів [12]. Науковці підкреслюють, що без належної професійної підготовки державних службовців технологічні інновації не здатні забезпечити очікуваний адміністративний ефект.

У свою чергу, І. Мергель та співавтори наголошують, що інституційні виклики охоплюють також організаційні обмеження, пов'язані з інерційністю адміністративних процедур, дефіцитом спеціалізованих фахівців і недостатнім розвитком внутрішніх механізмів інноваційного управління [6]. Автори підкреслюють, що формування управлінської спроможності в умовах цифровізації потребує структурного оновлення адміністративних систем, посилення міжвідомчої координації та впровадження практик адаптивного менеджменту. У цьому контексті кадровий і організаційний виміри виступають взаємопов'язаними передумовами результативного застосування штучного інтелекту в публічному секторі.

4.2. Баланс автоматизованих рішень та людської дискреції. Алгоритмізація публічного управління неминуче актуалізує питання співвідношення автоматизованої обробки даних та людської дискреції. У дослідженні А. Ранерупа та Г. Хенріксена обґрунтовано, що автоматизовані рішення не усувають дискреційний елемент, а трансформують його: роль посадової особи зміщується від безпосереднього ухвалення рішення до контролю, інтерпретації та коригування результатів алгоритмічних процесів [9]. Така трансформація зумовлює необхідність нового осмислення меж відповідальності та підзвітності, оскільки державний службовець фактично виступає посередником між алгоритмом і громадянином.

Ці висновки доповнюються дослідженням Ф. Банністера та Р. Конноллі, які звертають увагу на напруження між інструментальною ефективністю автоматизації та традиційними принципами демократичного управління, зокрема відкритістю, обґрунтованістю та зрозумілістю адміністративних рішень [1]. Алгоритмічні системи можуть зменшувати ризик людської помилки, проте

водночас породжують ефект «чорної скриньки», коли логіка ухвалення рішення стає малодоступною для його адресата. За таких умов забезпечення належного балансу між автоматизованими процедурами та людською участю набуває ключового значення для легітимності дій органів публічної влади.

4.3. Забезпечення публічної довіри: етика, пояснюваність і механізми контролю. Довіра суспільства до алгоритмічних рішень є визначальною умовою легітимності цифрового врядування. Європейська етична хартія щодо застосування штучного інтелекту у правосудді акцентує, що такі системи мають функціонувати відповідно до принципів прозорості, пояснюваності та підзвітності, а формування довіри потребує чітких гарантій недискримінації та можливості ефективного людського контролю за алгоритмами [2]. Подібні орієнтири містяться і в аналітичних матеріалах Європейського парламенту та JRC, які підкреслюють необхідність упровадження процедур контролю, оцінювання ризиків і забезпечення відповідальності за функціонування алгоритмічних систем [3].

Проблематика публічної довіри тісно пов'язана з небезпекою «провалів публічної цінності», на які звертають увагу Д. Шифф та співавтори: навіть технологічно ефективні рішення можуть суперечити фундаментальним засадам публічного врядування, якщо вони є непрозорими, складними для перевірки або схильними до системних помилок [11]. З огляду на це забезпечення публічної довіри потребує не лише технічної надійності систем штучного інтелекту, а й створення розвинених інституційних механізмів нагляду, апеляцій, ревізії та етичного оцінювання, які у сукупності формують основу правової й моральної легітимації цифрових технологій у діяльності держави.

Висновки. Цифрова трансформація публічного управління засвідчує, що технології штучного інтелекту стають не додатковим інструментом, а структурним чинником модернізації державної влади. Їх упровадження спрямоване на підвищення ефективності адміністративних процедур, удосконалення аналітичної підтримки рішень та розширення можливостей надання публічних послуг. Водночас ці процеси виявляють наявні інституційні обмеження й потребу у сутнісному оновленні управлінських підходів, організаційної культури та кадрової спроможності органів влади.

Використання алгоритмічних систем трансформує характер публічної влади, змінюючи співвідношення між людською дискрецією та автоматизованими процедурами. ШІ здатний підсилювати об'єктивність і раціональність управлінських рішень, проте одночасно ставить перед державою додаткові вимоги щодо прозорості, пояснюваності та відповідальності. Збереження балансу між технологічною інновацією та фундаментальними принципами публічного права є ключовою умовою легітимності цифрового врядування.

Етичні та правові орієнтири, сформовані європейськими інституціями, визначають стратегічний напрям належного використання ШІ в публічному секторі. Їх ядром є пріоритет прав людини, забезпечення нагляду за алгоритмічними процесами, недопущення дискримінації та гарантована можливість ефективного контролю з боку держави і суспільства. Ці принципи мають бути інтегровані у національну регуляторну політику, забезпечуючи інституційну стійкість та правову визначеність.

У підсумку штучний інтелект відкриває значний потенціал для розвитку сучасної держави, проте його реалізація потребує виваженої державної політики, науково обґрунтованої нормативної бази та високого рівня управлінської компетентності. Лише за таких умов цифрова трансформація слугуватиме не технічною зміною, а якісним оновленням публічного врядування, здатного відповідати викликам нової епохи та забезпечувати суспільне благо в умовах швидкоплинних технологічних зрушень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Bannister, F., Connolly, R. Administration by algorithm: A risk management framework. *Information Polity*, 2020. Vol. 25 Issue 4. P. 471-490. DOI: 10.3233/IP-200249.
2. Council of Europe, CEPEJ. European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems. Strasbourg: Council of Europe, 2018. URL: <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c>.
3. European Parliament; Joint Research Centre. Artificial intelligence: Potential benefits and ethical challenges. Annex I. Luxembourg: Publications Office of the European Union,

2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/641507/EPRS_STU\(2020\)641507\(ANN1\)_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/641507/EPRS_STU(2020)641507(ANN1)_EN.pdf).
4. Madan, R., Ashok, M. AI adoption and diffusion in public administration: A systematic literature review of determinants and barriers. *Government Information Quarterly*, 2023. Vol. 40. Issue 1. DOI: 10.1016/j.giq.2022.101774.
 5. Medaglia, R., Tangi, L. The adoption of Artificial Intelligence in the public sector in Europe: Drivers, challenges, and opportunities. *Proceedings of the 15th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. Guimarães Portugal. P. 10–18. DOI: 10.1145/3560107.3560110.
 6. Mergel, I. et al. Implementing AI in the public sector. *Public Management Review*, 2023 (advance online publication). DOI: 10.1080/14719037.2023.2231950.
 7. Neumann, O., Guirguis, K., Steiner, R. Exploring artificial intelligence adoption in public organizations: a comparative case study. *Public Management Review*, 2024. Vol. 26. P. 114–141. DOI: 10.1080/14719037.2022.2048685.
 8. Rabet Ghannadi, S. Artificial Intelligence and International Law: Challenges and Opportunities. *Legal Studies in Digital Age*, 2026. Vol. 5(1). P. 1–15. DOI: 10.61838/kman.lsda.207.
 9. Ranerup, A., Henriksen, H. Z. Digital Discretion: Unpacking Human and Technological Agency in Automated Decision Making in Sweden's Social Services. *Social Science Computer Review*, 2022. Vol. 40. P. 445–46. DOI: 10.1177/0894439320980434.
 10. Sanina, A., Balashov, A., Rubtcova, M. Socio-economic efficiency of digital government transformation. *International Journal of Public Administration*, 2023. Vol. 46. P. 85–96. DOI: 10.1080/01900692.2021.1988637.
 11. Schiff, D., et al. Assessing public value failure in government adoption of artificial intelligence. *Public Administration*, 2022. Vol. 100. Issue 3. P. 653–673. DOI: 10.1111/padm.12742.
 12. Sienkiewicz-Małyjurek, K. Whether AI adoption challenges matter for public managers? The case of Polish cities. *Government Information Quarterly*. 2023. Vol. 40. P. 657–673. DOI: 10.1016/j.giq.2023.101828.
 13. Tangi, L., et al. The challenges of AI implementation in the public sector. An in-depth case studies analysis. *Proceedings of the 24th Annual International Conference on Digital Government Research. Digital government and solidarity*. Gdansk Poland. 2023. P. 414–422. DOI: 10.1145/3598469.3598516.
 14. Van Noordt, C., Misuraca, G. Evaluating the impact of artificial intelligence technologies in public services: towards an assessment framework. *Proceedings of the 13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, ICEGOV 2020: 13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, 2020. Athens Greece. P. 8–16. DOI: 10.1145/3428502.3428504.
 15. Wirtz, B. W., Müller, W., Weyerer, J. Artificial intelligence and public Sector: a research agenda. *International Journal of Public Administration*, 2021. Vol. 44(13). P. 1103–1128. DOI: 10.1080/01900692.2021.1947319.

УДК 342.9:004.8

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.28>

ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ У ПРАВІ: ЕВОЛЮЦІЯ ДОКТРИНАЛЬНИХ ПІДХОДІВ ТА СУЧАСНІ ДЕФІНІЦІЇ.

Кримський М.В.,
аспірант

Науково-дослідного інституту публічного права
ORCID: 0009-0000-8283-9931

Кримський М.В. Штучний інтелект у праві: еволюція доктринальних підходів та сучасні дефініції.

Статтю присвячено теоретико-правовому аналізу становлення та еволюції категорії «штучний інтелект» у сучасній юридичній доктрині з урахуванням завдань публічного адміністрування та адміністративно-правового регулювання. Обґрунтовано, що стрімкий розвиток і практична експансія технологій ШІ зумовлюють потребу уточнення змісту базових понять, від яких залежить визначеність повноважень суб'єктів владних повноважень, меж адміністративного втручання, стандартів належної процедури та механізмів юридичної відповідальності. Показано, що дефініційна невизначеність ускладнює формування узгодженої термінології, побудову режимів контролю й нагляду, а також коректне відмежування систем ШІ від традиційного програмного забезпечення у правозастосуванні. Проаналізовано ключові доктринальні підходи до окреслення правової природи ШІ – функціональний, техніко-правовий, ризик-орієнтований та інституційний – із визначенням їх пояснювальних можливостей і регуляторних обмежень, зокрема щодо автономності ухвалення рішень, навчання, адаптивності та юридично значущого впливу результатів на фізичне чи цифрове середовище. Окрему увагу приділено міжнародним і європейським підходам, відображеним у документах ОЕСР, Ради Європи, ООН та Акті ЄС про штучний інтелект, які задають методологічні орієнтири для національних правопорядків і закріплюють пріоритети захисту прав людини, прозорості, підзвітності та людського контролю. Доведено, що українська правова доктрина перебуває на етапі систематизації напрацювань і поступового наближення до європейської моделі диференційованого, ризик-орієнтованого регулювання. Зроблено висновок, що вироблення концептуально узгодженої юридичної дефініції ШІ є необхідною передумовою підвищення ефективності публічної адміністрації, зміцнення правової визначеності та адаптації правової системи України до умов цифрової трансформації. Обґрунтовано доцільність поєднання технічних стандартів із адміністративно-правовими інструментами: оцінкою ризиків, аудитом алгоритмів та забезпеченням принципів законності, пропорційності, недискримінації і можливості ефективного оскарження.

Ключові слова: штучний інтелект; правова категорія; дефініція; доктринальні підходи; публічне адміністрування; адміністративно-правове регулювання; правовий статус; ризик-орієнтований підхід; цифрова трансформація; міжнародні стандарти.

Krymsryi M.V. Artificial intelligence in law: evolution of doctrinal approaches and contemporary definitions.

The article provides a theoretical and legal analysis of the formation and evolution of the category of *artificial intelligence* within contemporary legal doctrine, with due regard to the objectives of public administration and administrative law regulation. It is substantiated that the rapid development and practical expansion of AI technologies necessitate a clarification of fundamental legal concepts upon which the determination of public authorities' competences, the limits of administrative intervention, standards of due administrative procedure and mechanisms of legal liability depend. It is demonstrated that definitional uncertainty complicates the development of coherent legal terminology, the construction of effective oversight and supervisory regimes, and the proper differentiation of AI systems from conventional software in law-enforcement practice.

The article examines the principal doctrinal approaches to conceptualising the legal nature of AI – functional, technical-legal, risk-based and institutional – by identifying their explanatory potential and regulatory limitations, particularly with regard to decision-making autonomy, learning capacity, adaptability and the legally relevant impact of AI outputs on the physical or digital environment. Special attention is devoted to international and European approaches reflected in the instruments of the OECD, the Council of Europe, the United Nations and the EU Artificial Intelligence Act, which establish methodological benchmarks for national legal orders and enshrine the priority of human rights protection, transparency, accountability and meaningful human oversight.

It is demonstrated that Ukrainian legal doctrine is currently at the stage of systematising existing conceptual developments and gradually converging with the European model of differentiated, risk-oriented regulation. The article concludes that the elaboration of a conceptually coherent legal definition of artificial intelligence constitutes a necessary precondition for enhancing the effectiveness of public administration, strengthening legal certainty and ensuring the adaptation of Ukraine's legal system to the conditions of digital transformation. The expediency of combining technical standards with administrative-law instruments – such as risk assessment, algorithmic auditing and the observance of the principles of legality, proportionality, non-discrimination and effective remedies – is substantiated.

Key words: artificial intelligence; legal category; definition; doctrinal approaches; public administration; administrative and legal regulation; legal status; risk-based approach; digital transformation; international standards.

Постановка проблеми. Питання правового регулювання штучного інтелекту (ШІ) упродовж останніх років набула помітної актуальності та переходить у площину системних міждисциплінарних досліджень. У науковому дискурсі ШІ дедалі більше розглядається не лише як технологічний феномен, а як об'єкт правового впливу, який потребує вироблення чітких дефініцій, концептуальних підходів і нормативних моделей. Складність його правового осмислення зумовлена поєднанням технологічної динаміки, соціальних ризиків і значного потенціалу впливу на функціонування державних інституцій та суспільних процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правової природи штучного інтелекту активно досліджуються у вітчизняній і зарубіжній науковій літературі. У працях Баранова О.А. порушено проблему визначення місії ШІ та обґрунтовано можливість застосування юридичної фікції представництва для опису його участі у правовідносинах [1]. Гелецька І.О. та Шовдра М.М. зосереджують увагу на техніко-правових характеристиках ШІ та їх впливі на цивільно-правові конструкції [2]. У дослідженнях Горобець Н. С. акцент зроблено на гармонізації національного законодавства з правом Європейського Союзу, зокрема з ризик-орієнтованою моделлю, закладеною в Акті ЄС про штучний інтелект [3]. У філософсько-правовому вимірі аналізується функціональна природа ШІ та його вплив на еволюцію правових інститутів [4; 5; 6].

У міжнародній доктрині усталився підхід до розуміння штучного інтелекту як комплексу технологій, здатних забезпечувати раціональну поведінку автономних агентів, що послідовно відображено у праці Рассела С.Дж. і Норвіга П. [16]. Значний внесок у формування регуляторних моделей зробив Петі Н., який обґрунтовує багаторівневу систему правового регулювання залежно від характеру зовнішніх ефектів технологій ШІ [15], а також Лінес Р. і Люсіверо Ф., які пропонують комбіновану модель правового та технічного впливу [11]. У дослідженнях Міттельштадта Б. акцентовано на обмеженості універсальних етичних принципів у забезпеченні належного управління ШІ [13], тоді як Єнг К. наголошує на необхідності підзвітності алгоритмічних систем у сфері публічного адміністрування [22]. Етичні засади використання ШІ системно проаналізовано Флоріді Л. та Каулзом Дж., які сформували уніфіковану рамку з п'яти принципів – beneficence, non-maleficence, autonomy, justice та explicability [9]. Практичні аспекти застосування ШІ в публічному секторі розкрито у працях Вірца Б. В., Васрера Й. К. і Гейера К. [21], а також Віла М. і Браса І., які підкреслюють значення людського контролю над алгоритмічними процесами [19]. Питання автономності та відповідальності систем ШІ аналізуються також у дослідженнях Угмуавбі І. [18].

Важливими орієнтирами для національних систем правового регулювання є документи міжнародних організацій, зокрема рекомендації Європейської Комісії та Ради Європи щодо принципів прозорості, людського контролю й недискримінації [10; 17], Регламент ЄС про штучний інтелект, який закріплює ризик-орієнтовану модель регулювання та вводить юридично визначену катего-

рію «система ШІ» [8], принципи ОЕСР щодо відповідального використання штучного інтелекту [14], а також резолюція Генеральної Асамблеї ООН щодо безпечного, надійного та підзвітного розвитку ШІ [23]. Методологічно значущою є також модель базових можливостей ШІ, запропонована Експертною групою високого рівня Європейської Комісії, яка структурує діяльність ШІ через компоненти сприйняття, міркування, ухвалення рішень і дії [10].

Попри наявність широкого спектра наукових підходів, низка ключових питань залишається відкритою, зокрема визначення меж правосуб'єктності та відповідальності систем ШІ, критерії їх відмежування від традиційного програмного забезпечення, а також встановлення вимог до прозорості й пояснюваності алгоритмів. Стрімкий розвиток високопродуктивних моделей, що розширюють сфери свого реального впливу, істотно посилює потребу у формуванні ефективних правових механізмів контролю, оцінки ризиків і забезпечення безпеки, що зумовлює необхідність подальшого узагальнення доктринальних підходів.

Метою цієї статті є узагальнення основних доктринальних підходів до визначення штучного інтелекту, аналіз сучасних наукових і нормативних дефініцій та окреслення теоретико-правових орієнтирів, необхідних для формування цілісної та узгодженої моделі правового регулювання ШІ в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розвиток технологій штучного інтелекту відбувається на тлі глибоких цивілізаційних трансформацій, зумовлених цифровізацією суспільних процесів. Уже сьогодні ШІ посідає вагомe місце у сферах, де природні когнітивні можливості людини виявляються недостатніми для оброблення великих масивів інформації, оперативного моделювання складних процесів чи прийняття рішень у ситуаціях високої невизначеності. У цьому контексті показовою є позиція Баранова О.А., який розглядає місію штучного інтелекту крізь призму подолання «цивілізаційних когнітивних протиріч» та заміщення видів інтелектуальної діяльності, що за своєю природою обмежені людськими можливостями й можуть створювати ризики для ефективного функціонування соціальних та виробничих систем [1]. На думку дослідника, завдання ШІ полягає у формуванні таких умов, за яких процеси прийняття рішень звільняються від негативного впливу людського фактору, що своєю чергою сприяє істотному підвищенню ефективності суспільної діяльності.

Поряд із цим стрімке зростання можливостей сучасних моделей ШІ, здатних демонструвати рівень міркування, наближений до людського, актуалізує питання їхнього правового осмислення. Низка сучасних досліджень засвідчує істотне розширення когнітивних спроможностей високопродуктивних систем, які можуть розв'язувати складні професійні завдання та оперувати великими масивами даних із високим рівнем узагальнення й прогнозування [20]. Зазначені тенденції, у поєднанні з обговорюваними в міжнародній доктрині сценаріями потенційних «екзистенційних ризиків», пов'язаних із неконтрольованим розвитком автономних систем [7], зумовлюють потребу у чіткій нормативній визначеності та послідовній регуляторній політиці.

У правовій площині це насамперед означає необхідність відповісти на базові питання: що саме слід розуміти під «штучним інтелектом» у юридичному значенні; які ознаки відмежовують його від традиційного програмного забезпечення; які властивості та функціональні характеристики повинні бути враховані під час встановлення обсягу правового регулювання. Адже саме від обраної дефініції залежить зміст і межі правового режиму ШІ, розподіл відповідальності між учасниками правовідносин, а також ефективність контролю й нагляду за використанням відповідних технологій.

Отже, вихідною передумовою формування сучасного правового режиму штучного інтелекту є аналіз еволюції доктринальних підходів до його розуміння, а також вироблення таких дефініцій, які відповідають потребам правового регулювання та узгоджуються з актуальними міжнародними тенденціями.

1. Еволюція наукових підходів до поняття «штучний інтелект»

Початкові підходи до осмислення феномену штучного інтелекту сформувалися в межах технічних наук. Класичною відправною точкою вважають дослідження Маккарті Дж. та учасників Дармутської конференції 1956 р., які визначали ШІ як науку й техніку створення «інтелектуальних машин», передусім таких, що реалізуються у формі комп'ютерних програм [12]. Подальшого розвитку набув так званий агентний підхід, відповідно до якого у праці Рассела С. Дж. і Норвіга П. штучний інтелект трактується як галузь дослідження раціональних агентів, здатних сприймати навколишнє середовище та діяти в ньому відповідно до поставленої мети [16].

Для сучасної правової науки ці технічні підходи важливі тим, що змінили фокус дослідження: по-перше, від внутрішнього моделювання «мислення» – до аналізу зовнішньої поведінки системи, її здатності до цілеспрямованих дій в умовах складного середовища; по-друге, від уявлення про ШІ як єдиний алгоритм – до розуміння його як сукупності методів, технологій та архітектур, які у взаємодії формують інтелектуально значущий результат.

У цьому контексті показовим є підхід, запропонований Барановим О.А., який визначає штучний інтелект як сукупність методів, засобів і технологій, головно комп'ютерних, що імітують когнітивні функції людини та характеризуються критеріями, еквівалентними або наближеними до характеристик відповідних людських функцій [1]. Така інтерпретація дозволяє водночас зберегти зв'язок із класичним розумінням ШІ як моделювання інтелектуальної діяльності та окреслити його як комплексний технологічний конструкт.

Вагому роль у формуванні сучасного підходу відіграла Експертна група високого рівня Європейської Комісії з питань штучного інтелекту. У документі *A Definition of AI: Main Capabilities and Scientific Disciplines* ШІ визначено як програмні (іноді апаратно-програмні) системи, створені людиною, які, з огляду на складну мету, сприймають фізичне або цифрове середовище, інтерпретують структуровані й неструктуровані дані, навчаються, міркують і приймають рішення для досягнення поставлених результатів [10]. Саме це визначення стало методологічною основою для подальших політичних і нормативних ініціатив Європейського Союзу, зокрема для формування юридично значущої категорії «система штучного інтелекту» в Акті ЄС про штучний інтелект.

Узагальнюючи еволюцію наукових підходів, слід зазначити, що від ранніх інтуїтивних уявлень про ШІ як «машинне мислення» наука перейшла до більш операціоналізованих, поведінково орієнтованих концепцій, у межах яких ключовими ознаками визнаються цілеспрямованість, автономність, адаптивність і взаємодія системи з навколишнім середовищем. Саме такий розвиток наукових уявлень створив підґрунтя для формування юридично релевантних дефініцій штучного інтелекту та чіткого окреслення об'єкта правового регулювання.

2. Сучасні доктринальні дефініції в українській правовій науці

Вітчизняна юридична доктрина загалом відтворює і розвиває ті тенденції, що сформувалися в межах загальнонаукових та міжнародних підходів до розуміння штучного інтелекту. Аналіз українських праць засвідчує відсутність єдиної усталеної дефініції ШІ, водночас формується низка взаємодоповнювальних концептуальних підходів, кожен з яких акцентує окремі аспекти цього багатовимірного феномену.

Першим є **функціонально-системний підхід**, який у вітчизняній доктрині послідовно розвиває Корнєєва С. Р. Дослідниця визначає штучний інтелект як організовану сукупність інформаційних технологій, здатних до автономної роботи, навчання та самовдосконалення, що моделюють когнітивні функції людини з метою аналізу даних і формування рішень, висновків та прогнозів [4]. Запропонована дефініція акцентує на таких ключових характеристиках: системному характері ШІ; орієнтації на розв'язання складних інтелектуальних завдань; наявності елементів автономності та навчання; юридично значущому впливі результатів його функціонування на реальне та цифрове середовище. Значення цього підходу полягає в можливості інтеграції технічної сутності ШІ у правовий дискурс без редукції його складної структури до суто програмного продукту.

Другим є **техніко-правовий підхід**, послідовно представлений у працях Гелецької І.О. та Шовдри М.М. У межах цього підходу штучний інтелект розглядається як програмне забезпечення або комплекс інформаційних технологій, створених для досягнення визначеної людиноцентричної мети та здатних генерувати результати, що мають юридичне значення у відповідному правовому середовищі [2]. Автори підкреслюють необхідність розуміння ШІ як особливого виду технологічних рішень, які можуть бути інтегровані у систему цивільно-правових конструкцій, зокрема як об'єкти цивільних прав або як інструменти реалізації інтелектуальної діяльності. Такий підхід має істотне значення для формування нормативних положень щодо правового режиму ШІ у сфері приватного права.

Третім є **правосуб'єктнісний підхід**, який набуває розвитку у працях Баранова О.А. Автор обґрунтовує можливість визнання систем ШІ учасниками правовідносин у межах юридичної фікції, подібної до інституту представництва, за якої система штучного інтелекту вчиняє юридично значущі дії від імені та в інтересах уповноваженого суб'єкта [1]. Хоча зазначена концепція не формує дефініцію ШІ у технічному чи загальнотеоретичному значенні, вона пропонує альтернативну модель розуміння його правової природи та потенційної правосуб'єктності, що має істотне значення для подальшого нормативного проєктування.

Четвертий підхід простежується у межах **публічно-правової доктрини**, де аналізується вплив права Європейського Союзу на національні моделі регулювання. Зокрема, Горобець Н. С. звертає увагу на те, що Європейський акт про штучний інтелект не містить абстрактного поняття «штучний інтелект», а оперує юридично значущою категорією «система ШІ», під якою розуміється *machine-based system*, що для явних або неявних цілей здійснює висновки з вхідних даних з метою генерування прогнозів, рекомендацій, рішень або контенту, які впливають на фізичне чи цифрове середовище [3; 8]. Такий підхід засвідчує нормативний зсув від широких теоретичних дефініцій до функціонально орієнтованих понять, безпосередньо придатних для правового регулювання.

Поза межами академічних досліджень українське законодавство наразі пропонує лише рамкове бачення поняття штучного інтелекту. Так, у Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2020 р. № 1556-р, ШІ визначається як «організована сукупність інформаційних технологій», застосування якої дає змогу виконувати складні комплексні завдання шляхом використання наукових методів, алгоритмів обробки інформації, створення баз знань, моделей прийняття рішень і способів досягнення поставлених цілей [24]. Водночас зазначений документ має програмно-стратегічний характер і не встановлює загальнообов'язкової законодавчої дефініції для галузевого правового регулювання.

Узагальнюючи викладене, можна констатувати, що в українській правовій науці сформувався мультидисциплінарний спектр підходів, який відображає різні виміри феномену ШІ – функціональний, техніко-правовий, правосуб'єктнісний та нормативно-регуляторний. Відсутність єдиної дефініції зумовлена складністю самого явища та різними потребами галузей права, що, однак, створює передумови для вироблення оптимізованої юридичної моделі, узгодженої з міжнародними тенденціями.

3. Теоретико-правові підходи до правового визначення ШІ

Узагальнюючи сучасні підходи до правового осмислення штучного інтелекту, Корнєєва С.Р. виокремлює три базові напрями, що сформувалися в європейській та українській правовій доктрині [4].

Перший підхід орієнтований на аналіз впливу штучного інтелекту на наявні правові інститути. У межах цього напрямку наукові дослідження зосереджуються на тому, яким чином застосування систем ШІ трансформують традиційні юридичні категорії, зокрема відповідальність, правосуб'єктність, доказування та конфіденційність. Штучний інтелект у цьому випадку розглядається не як самостійний об'єкт нового правового регулювання, а як технологічний чинник, що зумовлює еволюцію вже існуючих правових конструкцій без необхідності формування принципово нової дефініції.

Другий підхід відображає тенденцію до формування якісно нових правових концептів, адаптованих до умов цифрової реальності. У межах цього напрямку розробляються концепції «електронної особи», спеціальні правові режими для високоризикових систем штучного інтелекту, а також моделі альтернативного розподілу юридичної відповідальності між розробником, постачальником і користувачем. У такому контексті дефініція штучного інтелекту розглядається як вихідна методологічна передумова для розмежування різних класів технологій і створення спеціального законодавства, орієнтованого на управління ризиками [15].

Третій підхід ґрунтується на можливості інтеграції систем штучного інтелекту у чинну правову систему без радикального перегляду її базових засад. Прихильники цього напрямку виходять із того, що більшість правових викликів, пов'язаних із використанням ШІ, може бути вирішена шляхом коректного тлумачення та застосування загальних норм цивільного, адміністративного, кримінального й інформаційного права. Відповідно, потреба у формуванні нових універсальних дефініцій штучного інтелекту вважається обмеженою [4].

У міжнародній правовій літературі зазначені підходи доповнюються дискусією щодо предмета правового регулювання: чи має право оперувати широкою категорією «штучний інтелект», чи доцільніше зосередитися на регламентації конкретних технологій або сфер їх практичного застосування. Зокрема, Петі Н. наголошує, що інтенсивність правового впливу повинна визначатися характером зовнішніх ефектів, які породжує та чи інша технологія (дискретні, системні або екзистенційні), та застерігає від передчасного формування «спеціального права штучного інтелекту» без належної оцінки його регуляторних наслідків [15].

Лінес Р. і Люсіверо Ф. обґрунтовують доцільність комбінованої моделі регулювання, яка передбачає: по-перше, встановлення вимог до розробки систем ШІ через спеціальні технічні стандарти; по-друге, регулювання поведінки користувачів за допомогою чинних правових інструментів; по-третє, вплив безпосередньо на систему ШІ шляхом закріплення вимог до її архітектури, дизайну та вбудованих етичних обмежень [11].

Аналіз європейського правового досвіду дозволяє також виокремити два підходи до визначення об'єкта правового регулювання – етимологічний і технологічний. Етимологічний підхід ґрунтується на прагненні виробити універсальне поняття «штучного інтелекту», однак його практичне застосування ускладнюється відсутністю міждисциплінарного консенсусу та високою динамічністю розвитку відповідних технологій.

Натомість технологічний підхід орієнтується на регламентацію конкретних класів систем або окремих застосувань незалежно від того, наскільки вони корелюють із загальним поняттям «штучний інтелект» [2; 4]. У цьому випадку об'єкт правового регулювання визначається не через абстрактну дефініцію, а з урахуванням характеристик конкретної технології та ступеня її впливу на суспільні відносини.

На користь технологічного підходу висловлюються й застереження сучасної доктрини цифрового права щодо «розмитості» терміна «штучний інтелект» як правового маркера. Невизначеність цієї категорії може призводити або до надмірного розширення сфери правового регулювання, або, навпаки, до залишення поза увагою законодавця найбільш ризикових технологічних застосувань [15; 20].

Показовим прикладом реалізації технологічного підходу є Європейський акт про штучний інтелект [8]. Зазначений нормативний акт не містить абстрактного поняття «штучний інтелект», натомість закріплює юридично обов'язкову категорію «система штучного інтелекту», для якої встановлюються чіткі критерії ідентифікації та ризик-орієнтована модель правового регулювання. Вимоги до таких систем диференціюються залежно від їх функціонального призначення та потенційного впливу на права людини, безпеку і суспільні інститути. Запропонована європейська нормативна конструкція слугує орієнтиром для національних правопорядків, зокрема України, яка задекларувала намір гармонізувати своє законодавство з правом Європейського Союзу.

Висновки. Проведений аналіз засвідчує, що еволюція доктринальних підходів до розуміння штучного інтелекту характеризується поступовим переходом від його первісного технічного трактування до комплексної міждисциплінарної конструкції, у межах якої поєднуються технічні, функціональні та юридичні характеристики [16; 1; 4]. Сучасна правова доктрина дедалі більше орієнтується на інтегративне бачення ШІ як складної технологічної системи, функціонування якої породжує соціально й юридично значущі наслідки та потребує адекватного, системного нормативного врегулювання.

Для формування юридично релевантної дефініції штучного інтелекту визначальними є три взаємопов'язані групи ознак, що дозволяють відмежувати його від традиційних інформаційних систем і водночас окреслити межі правового режиму ШІ. По-перше, це автономність або напівавтономність ухвалення рішень на основі аналізу даних, яка відображає базові функціональні властивості сучасних систем штучного інтелекту [10]. По-друге, юридично значущий вплив результатів діяльності таких систем на фізичне чи цифрове середовище, зокрема у сферах, де рішення ШІ здатні породжувати права, обов'язки або підвищені ризики для суб'єктів права [2]. По-третє, можливість інституційного вбудовування ШІ у механізми правового регулювання, що охоплює питання розподілу прав, обов'язків і юридичної відповідальності між розробниками, постачальниками, користувачами та іншими учасниками відповідних правовідносин [1; 4].

Саме на перетині зазначених ознак має формуватися сучасна юридична дефініція штучного інтелекту – достатньо гнучка, щоб відображати динаміку технологічного розвитку, і водночас достатньо визначена, щоб забезпечувати правову визначеність, передбачуваність правозастосування та належні гарантії захисту прав і свобод людини.

З огляду на викладене, подальші наукові дослідження доцільно спрямувати на з'ясування шляхів імплементації напрацьованих доктринальних підходів у національну правову систему, визначення оптимальних дефініцій для потреб українського законодавства, а також забезпечення їх узгодження з міжнародними стандартами та європейськими регуляторними орієнтирами у сфері публічного адміністрування та цифрової трансформації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Баранов О. А. Визначення терміну «штучний інтелект». *Інформація і право*. 2023. № 1(44). С. 32–49. DOI: 10.37750/2616-6798.2023.1(44).287537.
2. Гелецька І.О., Шовдра М.М. Визначення поняття «штучного інтелекту» та його місце у системі цивільного законодавства України. *Галицькі студії: юридичні науки*. 2024. № 6. С. 13–19. DOI: 10.32782/galician_studies/law-2024-6-2.
3. Горобець Н.С., Науменко С.М. Закон ЄС про штучний інтелект і його вплив на судову систему України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. Т. 4. № 89. С. 17–21. DOI: 10.24144/2307-3322.2025.89.4.2; URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/337005>.
4. Корнєєва С.Р. Теоретичні підходи до визначення поняття та правового регулювання штучного інтелекту. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. Вип. 66. С. 50–55. DOI: 10.24144/2307-3322.2021.66.9 ; URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/244689>.
5. Мохначук С.В., Ломака І.І. Визначення правового статусу штучного інтелекту в контексті порушення прав людини. *Український політико-правовий дискурс*. 2025. DOI: 10.5281/ZENODO.16869109; URL: <https://zenodo.org/doi/10.5281/zenodo.16869109>.
6. Ревуцька І.С., Заборовський В.В., Манзюк В.В. Динаміка формування правового регулювання штучного інтелекту в Європейському Союзі. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 4(1). С. 418–422. DOI: 10.24144/2788-6018.2025.04.1.64; URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/338191>.
7. Bostrom N. *Superintelligence: Paths, Dangers, Strategies*. Oxford: Oxford University Press, 2014. ISBN: 978-0-19-967811-2 URL: https://books.google.com/books/about/Superintelligence.html?id=C_8AwAAQBAJ.
8. European Parliament; Council of the European Union. Regulation (EU) 2024/1689 of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act). 2024. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>.
9. Floridi L., Cowls J.A Unified Framework of Five Principles for AI in Society. *Harvard Data Science Review*. 2019. Vol. 1, No. 1. DOI: <https://doi.org/10.1162/99608f92.8cd550d1>; URL: <https://hdsr.mitpress.mit.edu/pub/10jsh9d1/release/8>.
10. High-Level Expert Group on AI. *A Definition of AI: Main Capabilities and Scientific Disciplines*. 2018. URL: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ai_hleg_definition_of_ai_18_december_1.pdf.
11. Leenes R., Palmerini E., Koops B.-J., Bertolini A., Salvini P., Lucivero F. Regulatory challenges of robotics: some guidelines for addressing legal and ethical issues // *Law, Innovation and Technology*. 2017. Vol. 9, No. 1. P. 1–44. DOI: 10.1080/17579961.2017.1304921. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17579961.2017.1304921>.
12. McCarthy J., Minsky M., Rochester N., Shannon C. A Proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence. 1955. URL: <http://jmc.stanford.edu/articles/dartmouth/dartmouth.pdf>.
13. Mittelstadt B. Principles alone cannot guarantee ethical AI. *Nature Machine Intelligence*. 2019. Vol. 1. P. 501–507. DOI: <https://doi.org/10.1038/s42256-019-0114-4>.
14. Organisation for Economic Co-operation and Development. Recommendation of the Council on Artificial Intelligence (OECD/LEGAL/0449). 2019. URL: <https://oecd.ai/en/assets/files/OECD-LEGAL-0449-en.pdf>.
15. Petit N. Law and Regulation of Artificial Intelligence and Robots: Conceptual Framework and Normative Implications. *SSRN Electronic Journal*. 2017. DOI: 10.2139/ssrn.2931339. URL: <http://www.ssrn.com/abstract=2931339>.
16. Russell S. J., Norvig P. *Artificial Intelligence: A Modern Approach*. 4th ed. Pearson, 2021. URL: http://lib.ysu.am/disciplines_bk/efdd4d1d4c2087fe1cbe03d9ced67f34.pdf.
17. The CEPEJ (European Commission for the Efficiency of Justice). European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their Environment. 2018. URL: <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c>.
18. Uhumuavbi I. An Adaptive Conceptualisation of Artificial Intelligence and the Law, Regulation and Ethics. *Laws*. 2025. Vol. 14, No. 2. Art. 19. DOI: 10.3390/laws14020019. URL: <https://www.mdpi.com/2075-471X/14/2/19>.

19. Veale M., Brass I. Administration by Algorithm? Public Management meets Public Sector Machine Learning. 2019. DOI: 10.31235/osf.io/mwhnb. URL: https://osf.io/mwhnb_v1.
20. Weitzel P.D. Defining Artificial Intelligence. 2025. DOI: 10.2139/ssrn.5154389. URL: <https://www.ssrn.com/abstract=5154389>.
21. Wirtz B.W., Weyerer J.C., Geyer C. Artificial Intelligence and the Public Sector—Applications and Challenges. *International Journal of Public Administration*. 2019. Vol. 42, No. 7. P. 596–615. DOI: 10.1080/01900692.2021.1947319. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01900692.2021.1947319>.
22. Yeung K. Algorithmic regulation: A critical interrogation. *Regulation & Governance*, 12: 505–523. <https://doi.org/10.1111/rego.12158>. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/rego.12158>.
23. United Nations General Assembly. Seizing the opportunities of safe, secure and trustworthy artificial intelligence systems for sustainable development : Resolution adopted by the General Assembly on 21 March 2024. URL: <https://docs.un.org/en/A/res/78/265>.
24. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *On Approval of the Concept for the Development of Artificial Intelligence in Ukraine*: Order No. 1556-r of 2 December 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-%D1%80#Text>.

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.29>

ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОПОДАТКУВАННЯ ВІРТУАЛЬНИХ АКТИВІВ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

Курпан А.А.,
студентка 3 курсу,
факультет слідчої та детективної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0003-5777-5085

Мусієнко Т.С.,
студентка 3 курсу,
факультет слідчої та детективної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0006-8191-6601

Курпан А.А., Мусієнко Т.С. Фінансово-правові засади оподаткування віртуальних активів: стан і перспективи.

Стаття присвячена комплексному аналізу фінансово-правових засад оподаткування віртуальних активів в умовах трансформації сучасної цифрової економіки. Актуальність дослідження зумовлена швидким розвитком блокчейн-технологій, поширенням криптовалют і токенизованих активів та недостатністю адаптації класичних податкових механізмів до нових форм цифрового майна. У роботі визначено ключові виклики, пов'язані з правовою невизначеністю статусу віртуальних активів, їх класифікацією, складністю ідентифікації платників податків, високою волатильністю ринку та відсутністю ефективної цифрової інфраструктури податкового контролю. Проаналізовано законодавчі підходи України, включно із Законом «Про віртуальні активи» та сучасними законодавчими ініціативами щодо внесення змін до Податкового кодексу, а також охарактеризовано роль регуляторних органів – Національного банку України, Міністерства фінансів України та Державної податкової служби України – у формуванні податкової політики у сфері цифрових активів. Значну увагу приділено порівняльно-правовому аналізу міжнародного досвіду, зокрема підходам держав ЄС, США та країн, що запровадили спеціальні режими регулювання криптоактивів. Детально розглянуто «матрицю оподаткування віртуальних активів», розроблену українськими регуляторами. Окремо висвітлено проблематику оподаткування доходів фізичних осіб, зокрема труднощі декларування, відсутність податкових агентів, необхідність визначення моменту виникнення доходу та документального підтвердження витрат. Стаття також систематизує різні моделі оподаткування, визначаючи їх переваги та недоліки.

У підсумку обґрунтовується необхідність комплексної реформи державної політики у сфері оподаткування віртуальних активів, створення прозорих правил їх обігу, імплементації автоматизованих механізмів моніторингу транзакцій, а також підвищення рівня фінансової грамотності й податкової культури користувачів цифрових активів. Запропоновано напрями вдосконалення податкового законодавства, що можуть забезпечити стабільність, нейтральність та справедливість оподаткування у сфері швидкозростаючої цифрової економіки.

Ключові слова: віртуальні активи, крипто валюта, токени, фінансове право, податкове регулювання, оподаткування, правовий статус, податкові зобов'язання.

Kurpan A.A., Musiienko T.S. Financial and legal principles of taxation of virtual assets: status and prospects.

The article is devoted to a comprehensive analysis of the financial and legal principles of taxation of virtual assets in the context of the transformation of the modern digital economy. The relevance of

the study is due to the rapid development of blockchain technologies, the spread of cryptocurrencies and tokenized assets, and the lack of adaptation of classical tax mechanisms to new forms of digital property. The paper identifies key challenges related to the legal uncertainty of the status of virtual assets, their classification, the complexity of taxpayer identification, high market volatility, and the lack of an effective digital tax control infrastructure. The article analyzes the legislative approaches of Ukraine, including the Law «On Virtual Assets» and modern legislative initiatives to amend the Tax Code, and also characterizes the role of regulatory authorities – the NBU, the Ministry of Finance, and the State Tax Service – in shaping tax policy in the field of digital assets. Considerable attention is paid to the comparative legal analysis of international experience, in particular, to the approaches of the EU, the USA and countries that have introduced special regimes for regulating crypto-assets. The “matrix of taxation of virtual assets” developed by Ukrainian regulators is considered in detail. The issues of taxation of income of individuals are separately highlighted, in particular, the difficulties of declaration, the absence of tax agents, the need to determine the moment of income generation and documentary confirmation of expenses. The article also systematizes various taxation models, identifying their advantages and disadvantages.

As a result, the need for a comprehensive reform of state policy in the field of taxation of virtual assets, the creation of transparent rules for their circulation, the implementation of automated mechanisms for monitoring transactions, as well as increasing the level of financial literacy and tax culture of users of digital assets is substantiated. Directions for improving tax legislation are proposed that can ensure stability, neutrality and fairness of taxation in the rapidly growing digital economy.

Key words: virtual assets, cryptocurrency, tokens, financial law, tax regulation, taxation, legal status, tax obligations.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день стрімко розвивається цифрова економіка, а кількість операцій з віртуальними активами, такими як криптовалюти, NFT та токени, постійно зростає, що призводить до значних фінансових потоків поза традиційним оподаткуванням. Правове регулювання оподаткування віртуальних активів в Україні залишається фрагментарним і не адаптованим до специфіки блокчейн-технологій, анонімності транзакцій та високої волатильності ринку. Щорічно фіксуються випадки ухилення від сплати податків через відсутність чітких механізмів декларування доходів від майнінгу, трейдингу чи продажу цифрових активів, що призводить до втрат державного бюджету. Складність відстеження операцій, недостатня інтеграція з міжнародними стандартами (наприклад, FATF та OECD) та відсутність спеціалізованих інструментів для податкових органів становлять серйозну проблему. У контексті глобальної цифровізації та впровадження Web3 особливо актуальною є потреба в системному оновленні фінансово-правових норм для забезпечення справедливості оподаткування та протидії відмиванню коштів.

Мета дослідження: вивчення фінансово-правових засад оподаткування віртуальних активів в Україні, включаючи аналіз нормативно-правової бази та практики застосування: від Податкового кодексу до рішень податкових органів. Аналіз міжнародного досвіду та порівняння зарубіжних моделей оподаткування (наприклад, у США та ЄС) з вітчизняними. Виокремлення ключових проблем регулювання, таких як класифікація активів та механізми контролю, а також розробка пропозицій щодо удосконалення законодавства для адаптації до цифрової економіки.

Стан опрацювання проблематики. Українськими фахівцями з фінансового та податкового права, такими як Балюк Г.І. та Хорунжий М.Я., досліджено загальні аспекти оподаткування в цифровому середовищі, а також механізми декларування доходів від інноваційних фінансових інструментів. У своїх монографіях з податкового права даними науковцями розглянуто питання оподаткування електронної комерції, що частково стосується віртуальних активів. Орлюк О.П. та Кучерявенко М.П. у своїх роботах приділили увагу правовому регулюванню криптовалют та проблемам інтеграції з міжнародними стандартами. Проте швидкий розвиток технологій блокчейну та поява нових видів віртуальних активів, таких як DeFi, тягнуть за собою потребу у постійних змінах в регулюванні, отже питання фінансово-правових засад оподаткування цієї сфери потребує подальшого наукового опрацювання.

Виклад основного матеріалу. Стрімка цифровізація економіки зумовила появу якісно нових об'єктів фінансово-правових відносин, серед яких особливе місце посідають віртуальні активи. Правова природа цих активів залишається предметом наукової дискусії, що пояснюється їх но-

визною та різноманітністю форм існування. На міжнародному рівні базові підходи до розуміння віртуальних активів сформульовані у документах Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей, яка визначає віртуальний актив як цифрове вираження вартості, що може бути предметом цифрового обігу та використовуватися для платіжних або інвестиційних цілей. Організація економічного співробітництва та розвитку у своїх аналітичних матеріалах акцентує увагу на децентралізованому характері віртуальних активів та їх функціонуванні на основі технології розподіленого реєстру. Національне законодавство України визначає правовий статус віртуальних активів у Законі від 17 лютого 2022 року, згідно з яким віртуальний актив кваліфікується як нематеріальне благо, що є об'єктом цивільних прав, має вартість та виражене сукупністю даних в електронній формі [1]. Це визначення інтегрує віртуальні активи у систему цивільно-правових відносин, проте фінансово-правова кваліфікація залишається недостатньо визначеною.

Податковий кодекс України не містить спеціальних норм щодо оподаткування операцій з віртуальними активами, що створює правову невизначеність для платників податків. Сутнісною характеристикою віртуальних активів є їх дематеріалізована природа та функціонування в децентралізованих мережах на основі криптографічних протоколів. На відміну від класичних фінансових інструментів, віртуальні активи не мають центрального емітента, що забезпечує прозорість транзакцій при збереженні псевдонімності учасників. Така подвійність створює специфічні виклики для податкового адміністрування, оскільки традиційні механізми контролю виявляються малоефективними у відношенні децентралізованих систем. Систематизація віртуальних активів здійснюється за різними критеріями, що відображають їх технологічні та функціональні особливості. За функціональним призначенням виділяють криптовалюти, що виконують функції засобу обміну та збереження вартості, токени різних типів та невзаємозамінні токени. Криптовалюти функціонують на основі власних блокчейн-мереж і характеризуються високим ступенем децентралізації, що зумовлює їх розгляд переважно як капітальних активів для цілей оподаткування. Токени представляють більш різноманітну категорію, емітовану на базі існуючих блокчейн-платформ. Utility-токени надають власникам право доступу до певних послуг, тоді як security-токени представляють цифрову форму традиційних цінних паперів. Правова кваліфікація токенів має критичне значення для визначення режиму оподаткування, оскільки security-токени підлягають регулюванню як цінні папери, тоді як utility-токени можуть розглядатися як товари. Невзаємозамінні токени характеризуються унікальністю та використовуються для токенизації прав на цифрові або фізичні об'єкти, що створює особливі складнощі при визначенні їх справедливої ринкової вартості для податкових цілей.

Система оподаткування віртуальних активів має базуватися на фундаментальних принципах податкового права, адаптованих до специфіки цифрових активів. Принцип рівності означає недопустимість диференційованого податкового режиму залежно від форми активів за умови їх економічної тотожності. Операції з віртуальними активами, еквівалентні за економічною сутністю операціям з традиційними фінансовими інструментами, мають оподатковуватися за аналогічними правилами. Принцип справедливості конкретизується у вимозі оподаткування реального економічного доходу незалежно від цифрової форми активу, проте реалізація цього принципу ускладнюється високою волатильністю та складністю визначення моменту виникнення оподаткованого доходу. Принцип ефективності набуває особливого значення через необхідність балансування між фіскальними цілями держави та стимулюванням розвитку інноваційного сектору. Надмірне податкове навантаження може призвести до відтоку капіталу до юрисдикцій з більш сприятливим податковим кліматом, тоді як надто ліберальний підхід створює ризики використання віртуальних активів для ухилення від оподаткування. Принцип юридичної визначеності є істотно важливим для плідності бізнесової діяльності, з тим щоб генерувати розвиток та економічний поступ. Він вимагає чіткого законодавчого закріплення об'єктів оподаткування, порядку визначення податкової бази та процедур виконання податкових зобов'язань [2, с. 146].

Міжнародна практика оподаткування віртуальних активів демонструє відсутність уніфікованого підходу та значні розбіжності у правовій кваліфікації. У Сполучених Штатах Америки Internal Revenue Service кваліфікує віртуальні активи як майно, що тягне застосування правил оподаткування капітальних прибутків до доходів від реалізації. Операції з придбання товарів за криптовалютою розглядаються як бартерні угоди, що призводить до виникнення оподаткованого доходу [3]. Американська модель характеризується детальною регламентацією податкових наслідків різних операцій, включаючи майнінг, що кваліфікується як підприємницька діяльність з можливістю

віднесення обґрунтованих витрат до валових витрат. Європейський Союз характеризується більш фрагментованим підходом, оскільки повноваження щодо прямого оподаткування залишаються у компетенції держав-членів. Суд Європейського Союзу у справі *Skatteverket v David Hedqvist* встановив, що операції з обміну біткоїна на фіатну валюту звільняються від податку на додану вартість як операції з валютою [4]. Держави-члени зберігають автономію у питаннях оподаткування доходів від операцій з віртуальними активами, що призводить до різноманітності підходів. Німеччина звільняє від оподаткування прибуток від продажу криптовалюти, яка утримувалася понад рік, визнаючи приватний характер інвестицій. Азійський регіон демонструє найбільшу різноманітність підходів. Японія визнала біткоїн законним платіжним засобом та запровадила систему ліцензування криптовалютних бірж, при цьому прибуток від операцій оподатковується за прогресивною шкалою як різний дохід. Південна Корея застосовує двадцятивідсотковий податок на прибуток від операцій, що перевищує певний неоподатковуваний поріг. Швейцарія застосовує диференційований підхід залежно від характеру діяльності, оподатковуючи професійний трейдинг як підприємницьку діяльність, тоді як приватні інвестиції звільняються від податку на капітальний прибуток. Спільною тенденцією у міжнародній практиці є посилення вимог щодо ідентифікації користувачів та обміну податковою інформацією. Організація економічного співробітництва та розвитку розробила *Crypto-Asset Reporting Framework*, що передбачає автоматичний обмін інформацією про операції між податковими органами країн-учасниць. Аналіз міжнародного досвіду дозволяє виокремити ключові підходи до вирішення проблем оподаткування: застосування режиму відстрочення до операцій обміну віртуальних активів, встановлення мінімальних порогів для спрощення адміністрування та диференціація податкового режиму залежно від строку утримання активу для стимулювання довгострокових інвестицій.

Правове регулювання оподаткування віртуальних активів в Україні перебуває у стані формування та характеризується значною фрагментарністю нормативно-правової бази. Основним законодавчим актом, покликаним врегулювати правовий статус віртуальних активів, є Закон України від 17 лютого 2022 року, який визначає віртуальний актив як нематеріальне благо та об'єкт цивільних прав. Однак цей закон досі не набрав чинності, оскільки його дія законодавчо пов'язана з прийняттям відповідних змін до Податкового кодексу України. Така законодавча конструкція створила правовий вакуум, за якого віртуальні активи активно використовуються в економічному обігу, проте їх правовий режим та податкові наслідки операцій залишаються недостатньо визначеними [1]. Податковий кодекс України не містить спеціальних норм, присвячених оподаткуванню операцій з віртуальними активами, що призводить до застосування загальних положень податкового законодавства до об'єктів, які за своєю природою суттєво відрізняються від традиційних. Така ситуація породжує численні правові колізії та створює ризики як для платників податків, які не можуть достовірно визначити свої податкові зобов'язання, так і для держави, яка втрачає потенційні податкові надходження. Важливим елементом нормативно-правової бази є Закон України від 6 грудня 2019 року про запобігання та протидію легалізації доходів, який містить визначення віртуального активу, адаптоване зі стандартів міжнародних організацій. Це визначення фактично визнає існування віртуальних активів у правовому полі України, проте виключно для цілей фінансового моніторингу [5]. Роль Національного банку України у регулюванні ринку віртуальних активів еволюціонувала від повного заперечення до визнання криптовалют як явища, що не може бути кваліфіковане як грошовий сурогат через відсутність централізованого емітента. Державна податкова служба, не маючи спеціальних законодавчих норм, надає роз'яснення через механізм індивідуальних податкових консультацій, які часто містять суперечливі підходи та не забезпечують достатньої правової визначеності. Податкові органи послідовно наполягають на позиції, що дохід від операцій з віртуальними активами має включатися до загального річного оподаткованого доходу за ставкою вісімнадцять відсотків податку на доходи фізичних осіб та п'ять відсотків військового збору.

Механізм оподаткування операцій з віртуальними активами формується переважно через практику застосування загальних норм податкового законодавства. Для фізичних осіб доходи від операцій підлягають включенню до загального річного оподаткованого доходу як інші доходи, що в сукупності становить двадцять три відсотки від суми доходу. Принципова проблема полягає у визначенні бази оподаткування, оскільки податкові органи стверджують, що оподаткуванню підлягає весь дохід без можливості зменшення на витрати, понесені на придбання віртуальних активів. Така позиція суперечить економічній логіці та міжнародній практиці, де оподаткуванню

підлягає саме приріст вартості активу. Особливості оподаткування мають операції обміну одного віртуального активу на інший, які податкові органи розглядають як самостійну реалізацію, що тягне виникнення оподатковуваного доходу. Такий підхід не враховує економічну сутність операцій, коли платник податків лише змінює форму інвестиційного портфеля без фактичного виведення коштів у фіатну валюту. Щодо податку на додану вартість позиція є більш визначеною, оскільки операції з купівлі-продажу віртуальних активів не підлягають оподаткуванню, що узгоджується з рішенням Суду Європейського Союзу у відповідній справі. Для суб'єктів господарювання питання оподаткування ускладнюється обмеженнями для платників єдиного податку, яким заборонено здійснювати негрошові розрахунки. Оскільки віртуальні активи не визнаються грошовими коштами за чинним законодавством, будь-які операції з їх використанням кваліфікуються як негрошові, що створює додаткові бар'єри для малого бізнесу [6, с. 181]. Для юридичних осіб на загальній системі оподаткування дохід від операцій має включатися до складу доходів від операційної або інвестиційної діяльності залежно від характеру операцій. Питання з оподаткуванням її податком на додану вартість є досить спірним, оскільки криптовалюта не визначена в якості товару на законодавчому рівні [7, с. 522]. Проблема полягає у відсутності чітких методологічних підходів до бухгалтерського обліку віртуальних активів, що ускладнює визначення фінансового результату. Практика застосування норм податкового законодавства формується переважно через індивідуальні податкові консультації, аналіз яких свідчить про відсутність єдиного послідовного підходу. Податкові органи встановили, що сам факт володіння криптовалютою не потребує відображення у податковій декларації, проте дохід від операцій підлягає обов'язковому декларуванню. Особливої актуальності набуває питання оподаткування доходів від майнінгу, який розглядається як самостійна господарська діяльність.

Судова практика з питань оподаткування віртуальних активів залишається обмеженою через відносну новизну наряду та складність доказування факту здійснення операцій. Проте окремі рішення судів формують важливі прецеденти правової кваліфікації віртуальних активів. Показовим є вирок Вищого антикорупційного суду у справі № 991/3227/24 від 14 листопада 2024 року, де суд встановив, що криптовалюта є різновидом віртуальних активів, що може бути використаний як засіб обміну або накопичення вартості, є децентралізованим цифровим активом, який має реальну ринкову вартість та активно використовується для фінансових операцій. Суд визнав, що криптовалюта має економічну цінність для учасників цивільного обігу та використовується для проведення різних фінансових операцій, включаючи купівлю товарів, оплату послуг та інвестиції [8]. Це рішення фактично закріпило судову позицію щодо визнання віртуальних активів об'єктом цивільних прав з реальною економічною цінністю, що має важливе значення для формування податкової практики.

Статистичні дані щодо податкових надходжень від операцій з віртуальними активами офіційно не оприлюднюються, що ускладнює оцінку фіскальної ефективності поточного режиму. За різними оцінками, обсяг криптовалютних транзакцій резидентів України становить десятки мільярдів доларів щорічно, проте фактичні податкові надходження залишаються мінімальними, що свідчить про масштабне ухилення від оподаткування. Порівняльний аналіз підходів до оподаткування віртуальних активів в Україні та інших юрисдикціях виявляє як сильні, так і слабкі сторони національної моделі. Сильною стороною є відсутність оподаткування операцій податком на додану вартість, що узгоджується з європейською практикою та забезпечує конкурентоспроможність українського ринку. Водночас підхід до оподаткування доходів фізичних осіб демонструє істотні недоліки, оскільки оподаткування всього доходу без можливості вирахування витрат є унікальним негативним аспектом української практики. Німецька модель звільнення від оподаткування за умови утримання активу понад рік стимулює довгострокові інвестиції, тоді як український підхід не передбачає жодних пільг. Американська модель з детальною регламентацією податкових наслідків різних операцій забезпечує високий рівень правової визначеності, чого бракує в Україні. Естонська модель, попри суворість у питаннях ліцензування, забезпечує прозорість для учасників ринку, тоді як українське законодавство характеризується невизначеністю. Слабкою стороною українського підходу є також відсутність диференціації податкового режиму залежно від характеру діяльності платника, що призводить до оподаткування епізодичних інвестиційних операцій на тих самих засадах, що й професійної торговельної діяльності.

Система оподаткування віртуальних активів стикається з комплексом взаємопов'язаних проблем технологічного, правового та економічного характеру. Псевдонімність транзакцій у блок-

чейн-мережах створює об'єктивні труднощі для ідентифікації учасників операцій та визначення їх податкових зобов'язань. На відміну від традиційних фінансових транзакцій, операції з віртуальними активами можуть здійснюватися безпосередньо між учасниками без посередників, що принципово ускладнює застосування традиційних механізмів податкового контролю. Волатильність віртуальних активів ускладнює визначення справедливої ринкової вартості на момент здійснення оподаткованої операції. Для високоліквідних криптовалют можливо визначити поточну ринкову ціну на централізованих біржах, проте для менш ліквідних токенів визначення справедливої вартості перетворюється на складне завдання. Відсутність єдиних міжнародних стандартів оподаткування створює можливості для податкового арбітражу, оскільки різні юрисдикції застосовують принципово різні підходи до правової кваліфікації віртуальних активів. Ухилення від оподаткування набуло значних масштабів через складність виявлення, доказування факту отримання доходу та плюралізму способів такого ухилення [9, с. 490]. Псевдонімність блокчейн-транзакцій у поєднанні з відсутністю централізованої звітності створює сприятливі умови для приховування доходів. Держави втрачають мільярди доларів податкових надходжень щорічно через неможливість ефективного контролю за операціями в цій сфері. Технологічні виклики пов'язані з необхідністю адаптації інформаційних систем податкових органів до специфіки віртуальних активів, що вимагає значних інвестицій у розробку інструментів для аналізу блокчейн-даних. Фінансова стабільність опиняється під загрозою через потенційну системну роль віртуальних активів у глобальній фінансовій системі. Інтеграція з традиційними фінансовими інструментами створює канали передачі ризиків між криптоіндустрією та традиційним фінансовим сектором. Протидія відмиванню коштів та фінансуванню тероризму становить один з найбільш гострих викликів, оскільки псевдонімний характер транзакцій та можливість швидкого переміщення коштів через кордони створюють сприятливі умови для легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом [10, с. 618]. Кібербезпека набуває критичного значення у контексті зберігання віртуальних активів, оскільки крадіжки внаслідок злому бірж досягли значних масштабів.

Перспективи реформування системи оподаткування віртуальних активів в Україні пов'язані з вдосконаленням законодавства через прийняття спеціальних норм Податкового кодексу. Ключовим елементом має стати запровадження принципу оподаткування реального прибутку з можливістю вирахування документально підтверджених витрат на придбання віртуальних активів. Доцільним є запровадження диференційованого підходу, коли інвестиційні операції з довгостроковим утриманням активів оподатковуються за пільговими ставками, а професійна торговельна діяльність розглядається як підприємницька з відповідними правами та обов'язками. Впровадження цифрових інструментів моніторингу становить критично важливий напрям модернізації податкового адміністрування. Податкові органи мають розвивати спроможність аналізу блокчейн-даних та запроваджувати вимоги щодо обов'язкового проходження процедур ідентифікації клієнтів на криптовалютних біржах. Міжнародна співпраця через приєднання до глобальних ініціатив автоматичного обміну податковою інформацією дозволить отримувати відомості про операції резидентів України на іноземних платформах. Для законодавців ключовою рекомендацією є прискорення процесу прийняття спеціальних податкових норм на основі принципів правової визначеності та економічної обґрунтованості. Податковим органам рекомендується розвивати технічну спроможність та підвищувати кваліфікацію персоналу у сфері цифрових технологій. Для бізнесу критично важливим є впровадження належних систем обліку та документування операцій, використання спеціалізованого програмного забезпечення для автоматизації обліку. Індивідуальним інвесторам рекомендується зберігати всю документацію та своєчасно декларувати доходи від операцій. Прогноз розвитку базується на глобальних тенденціях цифровізації фінансової системи. Очікується посилення міжнародної координації, розвиток центробанківських цифрових валют та впровадження технологій Web3. Інтеграція штучного інтелекту у системи податкового контролю дозволить автоматизувати виявлення підозрілих операцій, а еволюція регуляторних технологій може призвести до створення систем автоматичного дотримання податкових вимог, вбудованих безпосередньо у блокчейн-протоколи.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє сформулювати ключові висновки щодо фінансово-правових засад оподаткування віртуальних активів. Віртуальні активи являють собою принципово новий об'єкт фінансово-правових відносин, правова природа якого характеризується поліфункціональністю. Міжнародний досвід демонструє відсутність уніфікованого підходу, проте дозволяє виокремити базові моделі оподаткування капітальних прибутків та звільнення від не-

прямих податків. Поточний стан регулювання в Україні характеризується фрагментарністю через ненабрання чинності Законом про віртуальні активи та відсутність спеціальних норм у Податковому кодексі. Механізми оподаткування формуються через індивідуальні податкові консультації, що не забезпечує достатньої правової визначеності. Принципова проблема полягає у неможливості врахування витрат на придбання активів, що суперечить економічній логіці та міжнародній практиці. Водночас позитивним аспектом є звільнення операцій від ПДВ. Система оподаткування стикається з комплексом проблем: псевдонімність транзакцій, волатильність активів, відсутність міжнародних стандартів, масштабне ухилення від оподаткування та технологічні виклики. Ризики охоплюють загрози фінансовій стабільності, виклики протидії відмиванню коштів та кібербезпеку. Перспективи реформування пов'язані з прийняттям спеціальних податкових норм, запровадженням принципу оподаткування реального прибутку та диференціацією податкового режиму. Впровадження цифрових інструментів моніторингу та міжнародна співпраця є критично важливими для підвищення ефективності податкового контролю. Подальші дослідження мають зосередитися на детальному аналізі податкових наслідків операцій у децентралізованих фінансах, оподаткуванні стейкінгу, правовій кваліфікації невзаємозамінних токенів та розробці методології оцінки віртуальних активів для податкових цілей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про віртуальні активи» від 17 лютого 2022 року № 2074-IX. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2074-20> (дата звернення: 07.12.2024).
2. Бугай О. Оподаткування віртуальних активів в Україні та світі. *Юридичний вісник*. 2021. № 6. С. 145–151. DOI: <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i6.2276>.
3. Internal Revenue Service. Frequently asked questions on virtual currency transactions. IRS Official Website. URL: <https://www.irs.gov/individuals/international-taxpayers/frequently-asked-questions-on-virtual-currency-transactions> (дата звернення: 07.12.2024).
4. Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 22 October 2015, Skatteverket v David Hedqvist, Case C-264/14 / EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62014CJ0264> (дата звернення: 07.12.2024).
5. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 6 грудня 2019 року № 361-IX. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20> (дата звернення: 07.12.2024).
6. Новицький В.Я., Фица В.М. Становлення та розвиток правового регулювання обігу віртуальних активів. *Інформація і право*. 2021. № 4(39). С. 179–186. DOI: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2021.4\(39\).249302](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2021.4(39).249302)
7. Ткачук І. І. Статус криптовалют в Україні та інших країнах. *Економіка і суспільство*. 2018. № 16. С. 521–526. URL: https://economyandsociety.in.ua/journals/16_ukr/79.pdf (дата звернення: 07.12.2024).
8. Вирок Вищого антикорупційного суду від 14 листопада 2024 року у справі № 991/3227/24. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123007334> (дата звернення: 08.12.2024).
9. Борисов В.І., Нетеса Н.В., Олійниченко В.В. Способи кримінально протиправних посягань на фінансову систему України при ухиленні від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів). *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії і практики*. 2020. Том 4, № 35. С. 486–494. DOI: <https://doi.org/10.18371/fcaptp.v4i35.222505>
10. Головка К.В. Правила AML як інструмент боротьби з відмиванням грошей. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 7. С. 618–621. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-7/149>

УДК 347.184

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.30>

ГАЛУЗЕВІ ТА ЮРИСДИКЦІЙНІ АСПЕКТИ МАТЕРІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ¹

Лазур Я.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету*

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ORCID: 0000-0002-7520-7167

Карабін Т.О.,

*доктор юридичних наук, професор
завідувачка кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права*

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ORCID: 0000-0002-6538-5269

Лазур Я.В., Карабін Т.О. Галузеві та юрисдикційні аспекти матеріальної відповідальності у сфері державної служби.

Вказується, в умовах реформування системи публічного управління в Україні європейські стандарти доброго адміністрування (good administration) набувають дедалі більшого значення як критерій оцінки якості адміністративного законодавства та ефективності його практичного застосування. Імплементация цих стандартів насамперед передбачає запровадження процедурних гарантій у відносинах між приватними особами та суб'єктами публічної адміністрації, а саме: права бути вислуханим, права на доступ до інформації та матеріалів справи, що стосуються особи, а також обов'язку адміністративного органу належно обґрунтовувати рішення, які можуть мати негативні наслідки для приватної особи.

Стаття присвячена аналізу галузевих і юрисдикційних аспектів матеріальної відповідальності у сфері державної служби в контексті реалізації права на добре адміністрування. Обґрунтовується, що матеріальна відповідальність державних службовців є міжгалузевим правовим інститутом, який перебуває на стику публічно- та приватно-правового регулювання, що зумовлює наявність колізій у законодавстві та неоднозначність судової практики. Особливу увагу приділено аналізу норм Закону України «Про державну службу», цивільного, трудового та адміністративного законодавства, які регулюють питання відшкодування шкоди, заподіяної державними службовцями під час виконання ними службових повноважень.

У статті розкрито особливості адміністративно-правового підходу до матеріальної відповідальності державних службовців, зокрема застосування принципу пропорційності, обов'язковості досудового врегулювання та наявності дискреційних повноважень керівника державної служби щодо визначення розміру шкоди та звернення до суду. Проаналізовано проблеми визначення належної судової юрисдикції у справах про відшкодування матеріальної шкоди державними службовцями та підходи Верховного Суду до розмежування адміністративного і цивільного судочинства.

Зроблено висновок, що попри наявність у таких спорах приватноправових елементів, їх вирішення часто потребує оцінки правомірності дій службовця та застосування норм публічного

¹ Стаття підготовлена в рамках виконання проекту Жан Моне (модуль) «Європеїзація публічного права України: методи, рушії та впливи» (101127562), що фінансується ЄС. Погляди та думки, висловлені в статті, є виключно поглядами авторів і не обов'язково відображають позицію Європейського Союзу або ЕАЕСА.

права, що обґрунтовує доцільність розгляду окремих категорій справ у порядку адміністративного судочинства. Наголошено на необхідності вдосконалення законодавчого регулювання з метою забезпечення правової визначеності та ефективного судового захисту.

Ключові слова: матеріальна відповідальність, державна служба, державний службовець, публічне право, судова юрисдикція, добре адміністрування.

Lazur Ya.V., Karabin T.O. Sectoral and jurisdictional dimensions of material (patrimonial) liability in the civil service.

It is indicated that in the context of the reform of the public administration system in Ukraine, European standards of good administration are becoming increasingly important as a criterion for assessing the quality of administrative legislation and the effectiveness of its practical application. The implementation of these standards primarily involves the introduction of procedural guarantees in relations between private individuals and public administration entities, namely: the right to be heard, the right to access information and case materials concerning an individual, as well as the obligation of an administrative body to properly justify decisions that may have negative consequences for a private individual.

The article is devoted to the analysis of sectoral and jurisdictional aspects of patrimonial liability in the field of civil service in the context of the implementation of the right to good administration. It is substantiated that the patrimonial liability of civil servants constitutes an intersectoral legal institution located at the intersection of public and private law, which gives rise to legislative conflicts and inconsistency in judicial practice. Particular attention is paid to the analysis of the provisions of the Law of Ukraine "On Civil Service", as well as civil, labour and administrative legislation governing compensation for damage caused by civil servants in the performance of their official duties.

The article reveals the specific features of the administrative-law approach to regulating the patrimonial liability of civil servants, including the application of the principle of proportionality, the mandatory pre-trial settlement procedure, and the existence of discretionary powers of the head of the civil service body in determining the amount of damage and deciding on recourse to the court. The problems of determining proper court jurisdiction in cases concerning compensation for material damage caused by civil servants are analysed, along with the approaches of the Supreme Court to distinguishing between administrative and civil proceedings.

It is concluded that despite the presence of private-law elements in such disputes, their resolution often requires an assessment of the lawfulness of a civil servants actions and the application of public law norms, which substantiates the expediency of considering certain categories of cases within administrative proceedings. The need to improve legislative regulation in order to ensure legal certainty and effective judicial protection is emphasised.

Key words: patrimonial liability, civil service, civil servant, public law, court jurisdiction, good administration.

Постановка проблеми. У сучасних умовах реформування публічної адміністрації в Україні для оцінки якості адміністративного законодавства та ефективності практики його застосування ключовим орієнтиром дедалі більше стають європейські стандарти доброго адміністрування (good administration). Їх імплементація традиційно пов'язується передусім із процедурними гарантіями у відносинах між приватною особою та публічною адміністрацією, зокрема, правом бути заслуханим, правом на доступ до інформації та матеріалів власної справи, а також обов'язком адміністративного органу належним чином мотивувати прийняті рішення, ті, що мають несприятливі наслідки для приватної особи [3, с. 72]. Вказані елементи становлять зміст права на добре адміністрування, закріпленого у статті 41 Європейської хартії основоположних прав Європейського Союзу, та отримали нормативне закріплення у національному праві з прийняттям і введенням у дію Закону України «Про адміністративну процедуру».

Водночас значно рідше звертається увага на ще один обов'язковий складник права на добре адміністрування, а саме – право на відшкодування шкоди, завданої інститутами ЄС або їх службовцями при виконанні повноважень. Цей елемент права на добре адміністрування так само передбачений тією ж статтею 41 Хартії, як і процедурні гарантії. І саме такий спосіб закріплення цього права у системі основоположних прав ЄС має принципове значення для розуміння природи відповідальності адміністративних органів.

По-перше, це свідчить про те, що право на відшкодування шкоди, завданої органами публічної влади чи публічними службовцями, постає як самостійне суб'єктивне право приватної особи. А, по-друге, добре адміністрування не вичерпується дотриманням процедурних стандартів у діяльності адміністративних органів, а охоплює також гарантії захисту особи у разі ухвалення неправомірних або помилкових адміністративних рішень, наслідком яких стало заподіяння шкоди. І тут важливим є не тільки процедурне регулювання, але і захист права у судовому порядку, визначення належної юрисдикції, в рамках якої може бути справедливо та ефективно захищене відповідне право.

Саме крізь призму таких підходів до змісту та значення права на добре адміністрування доцільно розглядати і вітчизняне правове регулювання матеріальної відповідальності у сфері державної служби, а також можливі напрямки розвитку та удосконалення правового інституту матеріальної відповідальності державних службовців, який наразі перебуває на стику публічно- та приватно-правового регулювання.

Стан опрацювання проблематики. У сучасній українській правовій науці питанням матеріальної відповідальності державних службовців присвячено зовсім небагато праць. Більшість із них, звичайно, зі сфери цивільного чи трудового права [4], а праці у межах галузі адміністративного права зрідка почали з'являтися тільки в останні десять років [7, 8, 2]. Це звичайно, зумовило і відставання правового регулювання, адже особливості правового регулювання матеріальної відповідальності державних службовців отримало окреме, поза межами трудового та цивільного права, регулювання в Законі «Про державну службу» тільки у 2015 році.

З огляду на наведене **метою** цієї статті є виокремлення тих питань матеріальної відповідальності та відшкодування шкоди у сфері державної служби, в рамках яких виникають колізії між нормами різних галузей та судових юрисдикцій.

Виклад основного матеріалу.

1. Джерела колізій у матеріальній відповідальності державних службовців. У сучасних умовах ускладнення правового регулювання, появи нових сфер регулювання, утворення міжгалузевих інститутів та переосмислення ролі держави постали нові питання визначення сфер правового регулювання та судової юрисдикції. При тому, що межі галузей стираються, важливим залишається питання співвідношення публічного та приватного правового регулювання. Адже саме із цим пов'язується визначення особливостей та способів регулювання відносин нормами права та відповідно визначення правильної судової юрисдикції для вирішення спорів, що можуть виникати. Стосовно судової юрисдикції, варто окремо відмітити, що це не питання конкуренції юрисдикцій чи окремих судів за право вирішувати ту чи іншу групу спорів, а питання належного захисту порушеного права, оскільки цивільна і адміністративна юрисдикції мають різні інструменти для цього.

Та попри все це, межа між публічними та приватними правовідносинами не завжди є очевидною. Така межа не для кожного інституту, не у будь-якому із можливих випадків може бути визначена як фіксована лінія виходячи зі сталих дефініцій чи формулювань. В деяких випадках не можна обійтися без гнучкого підходу та аргументації в кожному окремому разі. І цьому підтвердженням є наявність окремої сфери правових відносин, окремого правового регулювання матеріальної відповідальності у сфері публічної служби, а також питань, які виникають при встановленні юрисдикції щодо відповідних спорів. Підтверджує це так само той факт, що інші країни у питаннях матеріальної відповідальності адміністративних органів та публічних службовців по-різному визначають її належність чи неналежність до публічно-правової чи приватно-правової сфери регулювання, у різних країнах по-різному підходять до питання судової юрисдикції щодо відповідної категорії спорів [1].

Для того, щоб зрозуміти особливості матеріальної відповідальності державних службовців, слід перш за все, виходити із розуміння, що обов'язок відшкодувати завдану матеріальну та моральну шкоду, заподіяну фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, покладається на державу Україна (частина 1 статті 80 Закону «Про державну службу»). У цьому втілюється конституційне положення, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а також реалізується правовий статус публічного службовця як представника держави.

Правове регулювання порядку відшкодування здійснюється нормами різних галузей права. Матеріальна відповідальність передбачена у Законі «Про державну службу» (статті 80, 81, 82).

У Законі «Про адміністративну процедуру» встановлене право особи вимагати відшкодування матеріальної шкоди, реалізуючи право на адміністративне оскарження (п. 6 ч. 2 ст. 78; п. 5 ч. 1 ст. 85). Положеннями статей 1173, 1174 Цивільного кодексу України передбачений порядок відшкодування шкоди.

Стосовно судового провадження, то розглядати відповідні справи можуть суди різних юрисдикцій. Вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, або вимоги про витребування майна, вилученого на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, можуть вирішуватися в порядку як цивільного, чи господарського судочинства, так і адміністративного. Якщо такі вимоги заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір, то справа розглядається адміністративним судом (ч. 5 ст. 21 КАС України). У іншому разі, такі вимоги вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

На нашу думку, тут нічого невідповідного немає, бо для забезпечення ефективності може справа розглядатися і в одному провадженні із первісними вимогами, наприклад, скасування незаконного рішення, а може і окремо в порядку цивільного чи господарського судочинства.

Проте на практиці можуть виникати і інші правовідносини, які стосуються відшкодування матеріальної шкоди. Адже держава (адміністративний орган в особі суб'єкта призначення) має право зворотної вимоги до державного службовця, який заподіяв шкоду, а натомість державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків. Правове регулювання порядку відшкодування саме у таких відносинах так само міститься в актах різних галузей права, крім адміністративного і цивільного, сюди додається ще і трудове право, яке через положення статті 130 КЗпП України регламентує, що працівники несуть матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації внаслідок порушення покладених на них трудових обов'язків

2. Підходи адміністративного права до регулювання матеріальної відповідальності державних службовців. Значення норм адміністративного права для регулювання матеріальної відповідальності державних службовців є суттєвим. Адміністративне право встановлює особливості притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності, що його відрізняють від притягнення до відповідальності звичайних працівників відповідно до положень Кодексу законів про працю України.

Такі особливості, наприклад, стосуються граничного розміру відшкодування шкоди. За загальними правилами законодавства про працю, працівники несуть матеріальну відповідальність у розмірі не більше свого середнього місячного заробітку, себто передбачене загальне правило обмеження розміру середнім місячним заробітком. У адміністративному законодавстві загальним принципом є протилежне – повне відшкодування шкоди. Закон «Про державну службу» встановлює правило, що державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок виконання ним посадових обов'язків (без вказівки на її вид). А натомість винятки стосуються саме для встановлення обмеженої матеріальної відповідальності, визначено обставини, за яких повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим. Так у частині 4 статті 81 Закону «Про державну службу» встановлено, що під час визначення розміру відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим. Тобто під час визначення розміру відшкодування застосовується принцип пропорційності.

Виходячи із положень частини 3 тієї ж статті 81 Закону «Про державну службу» принципом пропорційності слід керуватися і при визначенні відповідальності кожного державного службовця, якщо шкода заподіюється одночасно декількома особами [6]. Зокрема, її розмір встановлюється пропорційно ступеню вини кожного із порушників. Ступінь вини може визначатися тим, чи порушення здійснено умисно, чи із необережності, чи було каяття, чи були спроби «зам'яти» справу [5] тощо. Проте у будь-якому разі працівник повинен нести матеріальну відповідальність лише за ту частину шкоди, яка безпосередньо впливає з його дій чи бездіяльності (п. 4 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 11 грудня 2015 року № 12 «Про узагальнення практики застосування судами законодавства, що регулює матеріальну відповідальність працівників за шкоду, заподіяну роботодавцю»).

Також адміністративним правом врегульовано процедурні особливості притягнення державного службовця до матеріальної відповідальності, що включають правила обов'язкового досудового врегулювання (порядок добровільного відшкодування шкоди державним службовцем), а також підстави звернення до суду з позовом про таке відшкодування. Зокрема, відповідно, до положень статті 82 Закону «Про державну службу» для відшкодування шкоди керівник державної служби вносить державному службовцю письмову пропозицію, в якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування. Державний службовець повинен дати відповідь на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди у письмовій формі. Така пропозиція може бути внесена протягом трьох місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги, але не пізніше ніж через три роки з дня заподіяння шкоди. Натомість державний службовець повинен дати відповідь на пропозицію про відшкодування шкоди в письмовій формі протягом двох тижнів з дня отримання пропозиції. А у разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду.

Наведені положення статті вказують, що досудове врегулювання спору є обов'язковим, а формулювання «для відшкодування шкоди керівник державної служби вносить державному службовцю письмову пропозицію» свідчить, що внесення пропозиції – єдиний варіант в алгоритмі дій учасників відносин. Процедури добровільного відшкодування є необхідною умовою звернення до суду, оскільки серед вичерпних підстав такого звернення є: 1) ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, 2) відмова від відшкодування шкоди, 3) невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку. Відповідно, відсутність процедури добровільного відшкодування шкоди та досудового врегулювання питання унеможливає звернення до суду про відшкодування.

Важливим питанням, на якому також варто зупинитися – це аналіз дискреції керівника державної служби органу¹. Дослідження норм закону дає підстави для висновку про те, що у керівника існує певна свобода розсуду стосовно вирішення двох питань: а) визначення розміру шкоди, що повинна бути відшкодована державним службовцем, та б) самого звернення до суду про таке відшкодування.

У першому випадку дискреція зумовлюється необхідністю встановити ступінь вини кожного у разі спільного заподіяння шкоди кількома державними службовцями, а також майнове становище, співвідношення розміру заподіяної шкоди до заробітної плати державного службовця, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), і, виходячи із них, визначити розмір відшкодування. У відповідь на отриману пропозицію про добровільне відшкодування державний службовець може просити врахувати наявність неповнолітніх дітей, скрутне матеріальне становище та інші обставини, які свідчитимуть про необґрунтованість відшкодування у повному обсязі (Постанова Колегії суддів П'ятого апеляційного адміністративного суду від 13 липня 2021 р. у справі № 420/15127/20). Також припускаємо, що тут може бути місце також для застосування переговорних процедур чи медіації. Крім того, виникає запитання, а чи може бути «друга пропозиція» чи «скоригована пропозиція» керівника державної служби як результат відповіді на пропозицію. Доцільність запровадження та змін у регулюванні стосовно цього питання ще потребує додаткових міркувань та досліджень.

У другому випадку дискреційним є повноваження керівника державної служби органу щодо звернення до суду про відшкодування, адже закон використовує слово «може звернутися», а не «звертається». Тобто це є правом, а не обов'язком керівника. На нашу думку, це є недоліком регулювання, оскільки не вдається знайти розумне пояснення, у яких випадках керівник правомірно не звернеться до суду, якщо державний службовець не надав відповідь на пропозицію, відмовив у відшкодуванні чи у встановлений строк таке відшкодування не здійснив. Єдине, що спадає на думку – це усвідомлення власної помилки керівником державної служби.

¹ Авторами використані матеріали, які були ними представлені у «Закон України «Про державну службу»: науково-практичний коментар». За ред. Коломоець Т., Колпакова В., Лученка Д. Одеса: Юридика, 2025. 706 с.» щодо коментування статті 82 Закону.

3. *Судова практика.* Положення статті 82 Закону «Про державну службу» сформульоване таким чином, що встановлює можливість звернутися до суду керівнику державної служби органу з позовом про відшкодування шкоди державним службовцем, проте не деталізує, до якого саме суду. Такий спосіб закріплення норми створив проблеми у встановленні судової юрисдикції, тобто визначенні конкретного суду, уповноваженого розглядати саме таку категорію справ та зумовило ситуацію, коли подібні справи розглядаються різними судами. Знову ж таки приведені стосуються вибору між адміністративною і цивільною юрисдикцією.

Разом із тим, вид судочинства, що застосовуватиметься у вирішенні справ, є принциповим, оскільки визначає різні підходи до процесу. Основою здійснення правосуддя в адміністративних справах є принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі з обов'язком адміністративного органу доказувати правомірність своїх дій чи вимог, а базовий принцип цивільного судочинства полягає у змагальності сторін.

Неоднозначне встановлення судової юрисдикції судами при розгляді справ про відшкодування матеріальної шкоди державними службовцями зумовило потребу висловлення позиції Верховним Судом (Постанова ВС у складі колегії суддів Третьої судової палати Касаційного цивільного суду від 22 грудня 2021 року у справі № 658/28/21). У цьому рішенні суд спирається на те, що відповідно до ч. 1 ст. 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. Проте при визначенні предметної юрисдикції справ суди повинні виходити із суті права та/або інтересу, за захистом якого звернулася особа, заявлених вимог, характеру спірних правовідносин, змісту та юридичної природи обставин у справі.

У зв'язку із тим суд робить висновок, що якщо у справах про відшкодування шкоди державним службовцем не потрібно доводити та оцінювати правомірність дій службовця, а предметом розгляду є лише саме відшкодування шкоди, то такий спір є приватно-правовим і підлягає розгляду за правилами цивільного судочинства. Спір буде мати приватноправовий характер, якщо він обумовлений порушенням приватного права (як правило, майнового) певного суб'єкта, що підлягає захисту в спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть якщо до порушення приватного права призвели владні управлінські дії суб'єкта владних повноважень. І навіть той факт, що майнової шкоди завдано позивачеві - суб'єкту владних повноважень державним службовцем під час проходження служби, не змінює правової природи спірних відносин і не перетворює цей спір на публічно-правовий.

Разом із тим існує стала практика розгляду також і адміністративними судами справ про відшкодування шкоди державними службовцями за позовами адміністративних органів (Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду у справі № 560/7004/20 від 14 липня 2021 року, Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 13 липня 2021 р. у справі № 420/15127/20). У Єдиному державному реєстрі судових рішень такі справи знаходяться у рубриці «Справи, що виникають з відносин публічної служби, зокрема справи щодо; проходження служби» або «Справи з приводу реалізації державної політики у сфері економіки та публічної фінансової політики, зокрема щодо; організації господарської діяльності». Подеколи органи, що звертаються до суду, для підкріплення вибору на користь адміністративної юрисдикції та позиції про наявність публічно-правового спору, заявляють разом із вимогою про відшкодування шкоди також і вимогу визнати протиправною бездіяльність відповідача, оскільки той протиправно не відшкодував державі шкоду в результаті проведених досудових процедур.

Неоднозначності у судовому вирішенні справ про відшкодування матеріальної шкоди державними службовцями ставить ряд питань, на які слід надати відповідь.

Зокрема, чи за своєю суттю спір про відшкодування матеріальної шкоди є публічно-правовим, чи потрібно при прийнятті рішення оцінювати норми публічного права та повноваження службовця. Відповідь на це запитання є позитивною, оскільки суд оцінює щонайменше обставини, які зумовлюють необґрунтованість стягнення матеріальної шкоди у повному обсязі (надані державному службовцю накази (розпорядження), ризик виникнення шкоди тощо). Це схиляє до думки про необхідність розгляду справи у порядку адміністративного судочинства. Такий висновок підсилюється і тим, що особливості та порядок притягнення державного службовця до матеріальної відповідальності врегульований публічним правом у Законі «Про державну службу». Тому знову ж таки виникає питання релевантності застосування правил цивільного судочинства до вирішення спорів у відносинах, що регулюються нормами публічного права.

Тим не менше, чітке визначення судової юрисдикції впливає навіть на таке питання як встановлення строку позовної давності. Адже строк звернення до суду про відшкодування шкоди за законодавством про працю, що реалізується в рамках цивільного судочинства – один рік, а відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень встановлюється тримісячний строк, який обчислюється з дня виникнення підстав, що дають право на пред'явлення вимог. І тут знову «ближчими» до тих строків, що визначені Законом «Про державну службу» стосовно досудового врегулювання питання, є коротші строки КАС України. А отже, це ще один аргумент на користь юрисдикції адміністративного суду.

Висновки. Матеріальна відповідальність у сфері державної служби є правовим інститутом, що формується на перетині адміністративного, цивільного та трудового права, ґрунтується на особливому статусі державного службовця як представника держави і безпосередньо пов'язана із реалізацією права на добре адміністрування. Аналіз законодавства свідчить, що регулювання матеріальної відповідальності державних службовців має публічно-правову основу, що проявляється у спеціальних підставах, принципах та процедурах притягнення до відповідальності, зокрема у застосуванні принципу пропорційності, обов'язковості досудового врегулювання та наданні керівнику державної служби дискреційних повноважень.

Судова практика у справах про відшкодування шкоди, заподіяної державними службовцями, свідчить про відсутність єдиного підходу до визначення належної судової юрисдикції. Попри те, що у своїх правових позиціях Верховний Суд схиляється до визначення таких спорів як приватноправових, не можна ігнорувати той факт, що під час їх розгляду суди змушені оцінювати обставини, характерні саме для публічно-правових відносин, зокрема, межі виконання наданих йому повноважень, наявність обов'язкових для виконання наказів (розпоряджень), ризик виникнення шкоди та інші чинники, які впливають на обґрунтованість стягнення матеріальної шкоди у повному обсязі. Це, своєю чергою, свідчить про наявність у таких спорах суттєвого публічно-правового елементу та зумовлює потребу подальшого доктринального й законодавчого уточнення юрисдикційних підходів з метою забезпечення правової визначеності та ефективного судового захисту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Oliphant K. The liability of public authorities in comparative perspective. In K. Oliphant (Ed.), *The liability of public authorities in comparative perspective*. 2016. (pp. 847–887). (Principles of European tort law). Intersentia. <http://www.bristol.ac.uk/red/research-policy/pure/user-guides/brp-terms>.
2. Гаращук В.М. Питання відшкодування шкоди, завданої органами публічного адміністрування. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу*. Харків, 2017. С. 22–24. URL: https://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/30_06_2017/pdf/5.pdf.
3. Карабін Т. Виконання адміністративних актів: нові правила адміністративно-процедурного законодавства. *Право України*. 2024. № 11. С. 72–83. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/items/3a3599ae-f439-4585-a6ab-1dbf5486508e>.
4. Коротких А.Ю. Проблеми юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України. Дис... д.ю.н. Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля. Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2019.
5. Кравчук В.М. Відшкодування моральної шкоди, завданої державою. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/PREZ_Kravchuk_13_10_2021_1.pdf.
6. Лазур Я.В., Карабін Т.О. Стаття 80. Основи матеріальної відповідальності державних службовців; Стаття 81. Обов'язок відшкодування шкоди; Стаття 82. Порядок відшкодування шкоди (С. 598-611). У: *Закон України «Про державну службу»: науково-практичний коментар*. За ред. Коломоець Т., Колпакова В., Лученка Д. Одеса: Юридика, 2025. 706 с.
7. Ольшевська Ю.М., Берлач А.І. Матеріальна відповідальність державних службовців за чинним законодавством України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6 (35). С. 19-23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjув_2020_6_6.
8. Чернишова В.Ю. Місце матеріальної відповідальності державних службовців в системі юридичної відповідальності. *Київський юридичний журнал*. 2024. № 6. С. 36–44. URL: <https://journals.fpk.kyiv.ua/index.php/kyivlawjournal/article/view/61>.

УДК 347.77:342.9:35.077.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.31>

ВПЛИВ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПАТЕНТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Лахова О.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету
імені Олеся Гончара
ORCID: 0000-0001-7192-492X*

Приходько О.М.,

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри політології, соціології
та публічного управління
Дніпровського національного університету
імені Олеся Гончара
ORCID: 0000-0002-4999-5964*

Лахова О.В., Приходько О.М. Вплив цифровізації державного управління на адміністративно-правове регулювання патентної діяльності в Україні.

У статті здійснено комплексний аналіз впливу цифровізації державного управління на адміністративно-правове регулювання патентної діяльності в Україні. Визначено, що цифрова трансформація, яка охоплює всі рівні публічного адміністрування, поступово змінює форми та методи взаємодії органів державної влади з фізичними та юридичними особами у сфері інтелектуальної власності. Окрему увагу приділено впровадженню електронних сервісів, електронного документообігу, автоматизованих інформаційних систем та відкритих реєстрів у роботі Національного органу інтелектуальної власності та Міністерства економіки України, що здатні значно оптимізувати патентні процедури, скоротити терміни їх розгляду та зменшити адміністративні витрати для заявників. Встановлено, що цифровізація супроводжується низкою правових та організаційних викликів, серед яких необхідність забезпечення належного рівня інформаційної безпеки, захисту персональних даних, підвищення кіберстійкості інформаційних систем, а також адаптації нормативно-правових актів до умов функціонування електронних сервісів. Виявлено, що чинна правова база часто не відповідає темпам розвитку технологій, а відсутність єдиного підходу до стандартизації електронних адміністративних процедур створює ризики для ефективного правозастосування. Проаналізовано сучасний стан адміністративно-правового регулювання у сфері патентної діяльності, визначено основні бар'єри впровадження цифрових технологій та розглянуто перспективи їх подолання з урахуванням міжнародного досвіду та зобов'язань України у рамках євроінтеграційних процесів. Зроблено висновок, що ефективна цифрова трансформація у сфері патентного адміністрування можлива лише за умови поєднання нормативної модернізації, інституційної спроможності органів влади та належного рівня цифрової грамотності всіх учасників патентних правовідносин. У підсумку підкреслюється, що системне впровадження цифрових інструментів у сфері патентної діяльності здатне не лише підвищити прозорість та ефективність адміністративних процедур, а й забезпечити якісно новий рівень інтеграції України у глобальний інноваційний та технологічний простір.

Ключові слова: цифровізація, адміністративно-правове регулювання, патентна діяльність, електронне урядування, публічне управління, інтелектуальна власність, електронні сервіси, кібербезпека.

Lahova O.V., Prykhodko O.M. The impact of digitalization of public administration on the administrative and legal regulation of patent activities in Ukraine.

The article provides a comprehensive analysis of the impact of public administration digitalization on the administrative and legal regulation of patent activity in Ukraine. It is determined that digital transformation, covering all levels of public governance, is gradually changing the forms and methods of interaction between state authorities and individuals or legal entities in the field of intellectual property. Particular attention is paid to the implementation of e-services, electronic document management, automated information systems, and open registers in the work of the National Intellectual Property Authority and the Ministry of Economy of Ukraine, which can significantly optimize patent procedures, shorten their consideration periods, and reduce administrative costs for applicants. At the same time, it is established that digitalization is accompanied by a number of legal and organizational challenges, including ensuring an adequate level of information security, protecting personal data, increasing the cyber resilience of information systems, and adapting legal acts to the functioning of e-services. It was revealed that the current legal framework often does not keep pace with the development of technologies, and the lack of a unified approach to the standardization of electronic administrative procedures creates risks for effective law enforcement. The current state of administrative and legal regulation in the field of patent activity is analyzed, the main barriers to the introduction of digital technologies are identified, and prospects for overcoming them are considered, taking into account international experience and Ukraine's obligations within the framework of European integration processes. It is concluded that effective digital transformation in the field of patent administration is possible only if regulatory modernization, institutional capacity of state authorities, and an adequate level of digital literacy among all participants in patent relations are ensured. In conclusion, it is emphasized that the systemic implementation of digital tools in the field of patent activity can not only enhance the transparency and efficiency of administrative procedures but also ensure a qualitatively new level of Ukraine's integration into the global innovation and technological space.

Key words: digitalization, administrative and legal regulation, patent activity, e-government, public administration, intellectual property, e-services, cybersecurity.

Постановка проблеми. Цифрова трансформація державного управління в Україні, зокрема у сфері інтелектуальної власності, є одним із ключових напрямів модернізації публічного сектору та інтеграції держави до світового інформаційного простору. В умовах глобальної цифрової економіки, де швидкість обігу інформації та інновацій визначає конкурентоспроможність країни, цифровізація адміністративних процесів стає стратегічною необхідністю. У контексті патентної діяльності вона охоплює автоматизацію подання та розгляду заявок, створення інтегрованих електронних реєстрів, запровадження систем електронної експертизи та електронного документообігу, що здатні зменшити адміністративні бар'єри, підвищити ефективність прийняття рішень і забезпечити прозорість процедур. При цьому вітчизняна система адміністративно-правового регулювання патентних відносин залишається складною, фрагментарною та недостатньо адаптованою до сучасних цифрових реалій. Незважаючи на окремі успіхи у впровадженні електронних сервісів, таких як онлайн-подання заявок та доступ до відкритих баз даних, більшість ключових процесів – включно з перевіркою новизни, проведенням експертизи та оскарженням рішень – і досі значною мірою залежать від паперових процедур і фізичної взаємодії сторін. Серед найбільш актуальних проблем – несумісність інформаційних систем різних відомств, відсутність єдиних технічних стандартів для цифрових патентних сервісів, а також фрагментарність правового регулювання, коли окремі акти суперечать один одному або не враховують специфіку електронного середовища. Особливої уваги потребує питання захисту даних у патентних реєстрах, оскільки поширення цифрових технологій одночасно підвищує ризики несанкціонованого доступу та кібератак. У світовій практиці дедалі більшого значення набувають інструменти, що дозволяють виявляти та блокувати спроби патентного тролінгу в електронному середовищі, тоді як в Україні подібні механізми перебувають на стадії формування. Додатковим викликом є підвищення цифрової грамотності як працівників органів, що здійснюють патентне адміністрування, так і заявників, оскільки відсутність належних навичок користування електронними сервісами знижує ефективність їх застосування. Ці фактори у сукупності обумовлюють необхідність комплексного наукового аналізу впливу цифровізації на адміністративно-правове регулювання патентної діяльності з метою розробки пропозицій щодо удосконалення законодавства, підвищення інсти-

туційної спроможності органів влади та формування цілісної стратегії цифрової трансформації патентної сфери [1, с. 116].

Мета дослідження. Метою дослідження є з'ясування особливостей впливу цифровізації державного управління на адміністративно-правове регулювання патентної діяльності в Україні, аналіз сучасного стану нормативно-правової бази та інституційних механізмів у цій сфері, виявлення основних проблем і бар'єрів цифрової трансформації, а також формування пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання та організаційного забезпечення патентної діяльності в умовах цифрової економіки.

Стан опрацювання проблематики. Серед науковців, які досліджували проблематику цифровізації державного управління та правового регулювання у сфері інтелектуальної власності, можна виділити таких, як В. Саприкін, С.В. Чорний, А. Сурай, Н. Орлова, М.Г. Хаустова, В. Сиротін, А. Сич, О. Євтушенко та інші. У своїх працях вони аналізують понятійний апарат цифровізації, її організаційні та правові засади, євроінтеграційні аспекти цифрової трансформації, а також проблеми та перспективи впровадження електронних сервісів у публічному адмініструванні, включно з патентною сферою. Зазначені наукові напрацювання заслуговують на увагу, проте, з огляду на стрімкий розвиток цифрових технологій, глобальні тенденції діджиталізації та необхідність адаптації вітчизняного законодавства до стандартів ЄС, вони потребують додаткового вивчення та оновлення в контексті сучасних викликів адміністративно-правового регулювання патентної діяльності.

Виклад основного матеріалу. У сучасному світі цифровізація є не просто технологічним процесом, а стратегічним напрямом розвитку держав, який визначає їхнє місце у глобальній економіці та політичній системі. За останні два десятиліття інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) стали основою більшості управлінських рішень, а впровадження цифрових інструментів у діяльність органів влади – невід'ємною умовою забезпечення ефективності публічного управління. Це стосується як розвинених країн, де цифрове врядування інтегровано у всі сфери життєдіяльності, так і держав, що розвиваються, для яких цифровізація є способом скорочення бюрократичних процедур, боротьби з корупцією та підвищення якості адміністративних послуг.

У працях В. Саприкіна слушно підкреслюється, що цифрова трансформація публічного управління – це не лише автоматизація процесів, а комплексна зміна моделей взаємодії між державою та суспільством, що передбачає створення нових каналів комунікації, оптимізацію ресурсів і розвиток цифрових компетентностей усіх учасників адміністративних відносин [1, с. 118]. Подібні підходи знайшли своє відображення у Стратегії цифрової трансформації України, де цифровізація визначена одним із ключових пріоритетів державної політики. У документі наголошено, що цифрові технології повинні не лише спрощувати доступ до публічних послуг, а й створювати передумови для формування відкритого, прозорого та підзвітного уряду.

Глобальний досвід підтверджує, що цифровізація здатна суттєво змінити баланс сил між державою та суспільством. Наприклад, у країнах ЄС розбудова цифрової інфраструктури супроводжується запровадженням єдиних стандартів електронних сервісів, створенням інтегрованих реєстрів, доступних у режимі реального часу, а також впровадженням інструментів «розумного врядування» (smart governance), що передбачають використання великих даних (Big Data) та штучного інтелекту для прийняття управлінських рішень.

Нормативно-правове забезпечення цифрової трансформації в Україні формується як багаторівнева система, що поєднує конституційні положення, спеціальні закони, підзаконні акти, стратегічні документи та міжнародні зобов'язання, які Україна взяла на себе у процесі євроінтеграції. Конституція України закріплює засади права на інформацію, доступ до публічної інформації та обов'язок держави створювати умови для реалізації цих прав, що є фундаментом для розбудови цифрового врядування. Одним із ключових документів, який визначив стратегічні орієнтири у цій сфері, стала Стратегія цифрової трансформації України, у якій цифровізація визначена як пріоритет державної політики, спрямований на спрощення доступу громадян і бізнесу до адміністративних послуг, підвищення прозорості діяльності органів влади та запровадження сучасних технологічних рішень [4, с. 120].

Правовою основою впровадження цифрових сервісів у публічному управлінні є закони України «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронні довірчі послуги», «Про захист персональних даних», «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» та інші. Ці акти встановлюють правила створення, обігу та зберігання електронних

документів, регламентують використання електронного підпису, визначають вимоги до інформаційної безпеки та захисту даних у цифровому середовищі. Важливим кроком стало ухвалення Закону України «Про хмарні послуги», який створює правові умови для використання сучасних технологій обробки даних у державному секторі, у тому числі у сфері інтелектуальної власності [6, с. 12].

Євроінтеграційний вектор розвитку нормативної бази цифровізації простежується у положеннях Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, де передбачено гармонізацію національного законодавства з європейськими стандартами, зокрема в частині електронних транзакцій, кіберзахисту та обміну даними. Як зазначає Н. Орлова, впровадження норм і директив ЄС, таких як Директива (ЄС) 2016/1148 про безпеку мережевих та інформаційних систем (NIS Directive) і Регламент (ЄС) № 910/2014 (eIDAS), є важливим кроком для забезпечення сумісності українських цифрових сервісів з європейськими [4, с. 122]. Це особливо актуально для сфери патентної діяльності, де обмін інформацією між національними та міжнародними відомствами вимагає уніфікованих технічних і правових стандартів.

У межах національної правової системи цифровізація патентних процедур регулюється як загальними нормами про електронне урядування, так і спеціальними положеннями законів «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», «Про охорону прав на промислові зразки» тощо. Однак, як зазначає М. Г. Хаустова, впровадження електронних сервісів у патентній сфері стримується відсутністю комплексного підзаконного регламенту, який би встановлював порядок проведення адміністративних процедур у цифровому форматі [7, с. 237]. Це призводить до того, що значна частина процесів залишається «гібридною» – поєднуючи паперову та електронну форми, що ускладнює їх уніфікацію та стандартизацію.

Ефективність цифровізації патентної діяльності залежить від роботи ключових інституцій – Міністерства економіки України та Національного органу інтелектуальної власності (НОІВ). Міністерство формує політику та координує впровадження цифрових інновацій відповідно до Стратегії цифрової трансформації, а НОІВ реалізує електронні сервіси для подання заявок, ведення реєстрів та надання витягів у цифровому форматі [7, с. 238]. У процесі модернізації важливу роль відіграє Міністерство цифрової трансформації, яке встановлює технічні стандарти та інтегрує патентні послуги у систему «Дія». Значний потенціал має співпраця з міжнародними організаціями, такими як WIPO та EPO, що дозволяє Україні запозичувати кращі практики. Водночас ключовим викликом залишається підвищення цифрової грамотності кадрів та модернізація IT-інфраструктури, без чого ефективна трансформація є неможливою [8, с. 5].

Цифровізація патентної діяльності в Україні супроводжується низкою проблем. Серед основних – фрагментарність правового регулювання та відсутність єдиного підзаконного акту, який би чітко визначав порядок проведення адміністративних процедур у цифровому форматі. Значна частина процесів залишається змішаною, поєднуючи паперову та електронну форми, що знижує ефективність і ускладнює стандартизацію. Додатковими викликами є забезпечення належного рівня кібербезпеки, захисту персональних даних і сумісності інформаційних систем різних органів. Як підкреслюють дослідники, модернізація вимагає не лише технологічних інновацій, а й підвищення цифрової грамотності персоналу, що працює у сфері інтелектуальної власності [6, с. 11].

Перспективи цифрової трансформації патентної діяльності в Україні значною мірою залежать від здатності інтегрувати сучасні технології у всі етапи адміністративних процедур та гармонізувати національні стандарти з міжнародними. Як зазначає В. Саприкін, цифровізація повинна розглядатися як безперервний процес, що охоплює не лише технічне оновлення, а й інституційні реформи, спрямовані на підвищення ефективності управління [1, с. 120]. Н. Сорокіна та В. Філатов підкреслюють, що розвиток цифрових сервісів у публічному управлінні має супроводжуватися формуванням єдиного термінологічного та методологічного підходу, що особливо важливо для патентної сфери, де точність і стандартизація є критичними [2, с. 79].

А. Сурай у своїх дослідженнях вказує, що впровадження цифрових технологій у діяльність державних органів потребує чіткої координації між відомствами, а також створення інтегрованих платформ, які забезпечують обмін даними в режимі реального часу [3, с. 120]. С.В. Чорний додає, що перспективним напрямом є використання відкритих даних та штучного інтелекту для автоматизованої перевірки новизни винаходів, що здатне суттєво зменшити навантаження на експертів [5, с. 227].

Міжнародний досвід, зокрема Європейського патентного відомства та Всесвітньої організації інтелектуальної власності, свідчить, що успішна цифровізація патентної діяльності неможлива без уніфікованих технічних стандартів, інтеграції національних реєстрів з міжнародними базами та впровадження повністю електронних процедур оскарження. А. Сич наголошує, що в умовах цифрової трансформації важливо приділяти увагу питанням кіберзахисту, цифрової інклюзії та доступності сервісів для всіх категорій користувачів [9, с. 481].

О. Євтушенко зазначає, що цифровізація у сфері публічного управління є потужним інструментом модернізації, здатним підвищити конкурентоспроможність країни, за умови, що вона впроваджується комплексно – із належним нормативним забезпеченням, розвитком інституційної спроможності та інвестиціями у людський капітал [10, с. 1160]. Для України це означає необхідність не лише впроваджувати сучасні технології, а й будувати стійку цифрову екосистему патентної діяльності, яка відповідатиме міжнародним вимогам і забезпечуватиме прозорість та ефективність адміністративно-правового регулювання.

Висновки. Таким чином, цифровізація державного управління поступово змінює підходи до адміністративно-правового регулювання патентної діяльності в Україні, відкриваючи нові можливості для оптимізації процедур, скорочення строків розгляду заявок та підвищення прозорості роботи органів влади. Упровадження електронних сервісів, інтегрованих реєстрів і сучасних інформаційних систем створює умови для більш ефективної взаємодії між державою, бізнесом і заявниками, водночас забезпечуючи доступ до патентної інформації у зручному та оперативному форматі. Разом з тим, цифрова трансформація супроводжується низкою викликів, серед яких – фрагментарність правового регулювання, недостатня сумісність інформаційних систем, потреба в уніфікації електронних процедур, забезпечення кібербезпеки та захисту персональних даних. Особливої уваги потребує питання підвищення цифрової грамотності як працівників державних інституцій, так і користувачів патентних послуг, адже від цього безпосередньо залежить ефективність упроваджених інновацій. Подальший розвиток цифровізації патентної діяльності має спиратися на комплексний підхід, який передбачає оновлення нормативної бази, модернізацію IT-інфраструктури, розширення спектра електронних сервісів, інтеграцію з міжнародними патентними системами та створення безпечного, доступного і зручного цифрового середовища для всіх учасників процесу. Лише за таких умов цифрова трансформація стане реальним інструментом підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання та зміцнить позиції України у світовій системі охорони інтелектуальної власності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Саприкін В. Оцифровування, цифровізація та цифрова трансформація публічного управління в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. – 2024. – № 2. – С. 116–121. DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2024/19-19/22>.
2. Сорокіна Н., Філатов В. Цифровізація публічного управління в Україні: теоретичний аспект. *Аспекти публічного управління*. 2025. № 1. С. 77–81. DOI: <https://doi.org/10.15421/152509>.
3. Сурай А. Цифровізація публічного управління в Україні: організаційний аспект. *Публічне адміністрування*. 2024. Вип. 7. С. 116–124. DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2024-7-116-124>.
4. Орлова Н. Євроінтеграційні орієнтири цифрової трансформації державного управління України. *Публічне адміністрування*. 2025. Вип. 11. С. 118–125. DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2025-11-118-125>.
5. Чорний С. В. Поняття та перспективи розвитку цифровізації у сфері публічного управління. *Київський часопис права*. 2021. № 4. С. 224–229. DOI: <https://doi.org/10.32782/kjp/2021.4.34>.
6. Хаустова М.Г. Вплив е-демократії на суспільний розвиток в Україні: теоретико-практичний підхід. *Право та інновації*. 2022. № 3(39). С. 7–16. DOI: [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2022-3\(39\)-1](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2022-3(39)-1).
7. Хаустова М.Г. Особливості та тенденції розвитку державної політики цифровізації в Україні. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. – 2023. – С. 233–241. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2023/08/conf_25.05.2023-233-241.pdf.
8. Сиротін В. Сутність та особливості цифровізації у сфері публічного управління. *Проблеми модернізації та технічного лідерства*. 2023. № 8. С. 1–6. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-8-02-05>.

9. Сич А. Сучасні виклики та перспективи цифрової трансформації. *Матеріали науково-практичної конференції*. 2024. С. 480–481. URL: <https://dspace.mnau.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/21074/1/480-481.pdf>.
10. Євтушенко О. Digitalization: a tool for modernization of public administration in Ukraine. *Public Administration and Regional Development*. 2024. № 5. С. 1158–1176. DOI: <https://doi.org/10.34132/pard2024.26.03>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.32>

ОСОБЛИВОСТІ СТРУКТУРИ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ ДЕСТРУКТИВНИМ ІНФОРМАЦІЙНИМ ВПЛИВАМ

Лисеюк А.М.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового гуманітарного інституту
Національної академії Служби безпеки України
ORCID: 0000-0002-9026-1188
e-mail: lyseiuk@gmail.com*

Лисеюк А.М. Особливості структури правового механізму протидії деструктивним інформаційним впливам.

Мета статті – визначити структуру правового механізму протидії деструктивним інформаційним впливам.

Досліджено особливості розуміння сутності та структури правових механізмів. З'ясовано, що правовий механізм протидії деструктивним інформаційним впливам відрізняється від класичних моделей тим, що його структура включає не лише норми та правовідносини, а й спеціальні інструменти інформаційної безпеки, спрямовані на захист комунікаційного простору. Охарактеризовано властивості правового механізму протидії деструктивним інформаційним впливам. Особливу увагу приділено дезінформації як одному із видів деструктивних інформаційних впливів.

Запропоновано поняття структури правового механізму протидії деструктивним інформаційним впливам як внутрішньо впорядкованої сукупності взаємопов'язаних нормативних, інституційних, процедурних та інструментальних елементів, які на основі норм права забезпечують запобігання, виявлення, припинення та правову відповідальність за протиправні руйнуючі інформаційні практики, а також гарантують дотримання конституційних прав і свобод людини та захист інформаційного суверенітету держави.

Визначено елементний склад структури правового механізму протидії деструктивним інформаційним впливам, який складається з: 1) норм права, якими визначено матеріальні та процесуальні засади зниження негативної дії інформаційних впливів на стан інформаційної сфери України, а також компетенції уповноважених державою у цій сфері суб'єктів; 2) правовідносин, які складаються в інформаційній сфері держави під час виявлення, ідентифікації, обмеження або видалення інформації деструктивного характеру; 3) актів застосування права, в яких втілюється результативність інформаційно-правового регулювання; 4) актів тлумачення права, які забезпечують єдність правозастосовної практики в умовах динамічних технологічних змін; 5) комплексних засобів синтетичної природи, які дозволяють поєднувати правові обмеження з технічними, технологічними та економічними, забезпечуючи ефективність функціонування правового механізму.

Ключові слова: правовий механізм, деструктивні інформаційні впливи, норми права, інформаційні правовідносини, акти тлумачення права, дезінформація, інформаційна безпека.

Lyseiuk A.M. Peculiarities of the structure of the legal mechanism for counteracting destructive information influences.

The purpose of the article is to define the structure of the legal mechanism for countering destructive informational influences. The peculiarities of understanding the essence and structure of legal mechanisms are studied. It has been established that the legal mechanism for countering destructive informational influences differs from classical models in that its structure includes not only norms and legal relations, but also special instruments of information security aimed at protecting the communication space. The

properties of the legal mechanism for countering destructive informational influences are characterized. Particular attention is paid to disinformation as one of the types of destructive informational influences.

The concept of the structure of the legal mechanism for countering destructive informational influences is proposed as an internally organized set of interconnected normative, institutional, procedural, and instrumental elements, which, on the basis of legal norms, ensure prevention, detection, termination, and legal responsibility for unlawful destructive informational practices, as well as guarantee the observance of constitutional rights and freedoms of individuals and the protection of the state's informational sovereignty.

The elemental composition of the structure of the legal mechanism for countering destructive informational influences is defined, consisting of: 1) legal norms that establish the material and procedural foundations for reducing the negative impact of informational influences on the state of Ukraine's information sphere, as well as the competence of state authorized subjects in this field; 2) legal relations formed in the state's information sphere during the detection, identification, restriction, or removal of destructive information; 3) acts of law enforcement, which embody the effectiveness of informational and legal regulation; 4) acts of legal interpretation, which ensure the unity of law enforcement practice under conditions of dynamic technological changes; 5) complex synthetic means that allow combining legal restrictions with technical, technological, and economic measures, ensuring the effectiveness of the functioning of the legal mechanism.

Key words: legal mechanism, destructive informational influences, legal norms, informational legal relations, acts of legal interpretation, disinformation, information security.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження структури правового механізму протидії деструктивним інформаційним впливам в умовах воєнного стану зумовлена зростанням масштабів інформаційних атак, спрямованих на підрив національної безпеки та демократичних інститутів України. Сучасні інформаційні технології створюють нові можливості для поширення маніпулятивних повідомлень, отже, виникає потреба у формуванні комплексного правового механізму, здатного забезпечити ефективний захист суспільства від небезпечних інформаційних практик.

При цьому варто зазначити, що правове регулювання у сфері інформаційної безпеки має враховувати як національні інтереси, так і міжнародні стандарти, що визначають баланс між свободою слова та захистом від маніпуляцій, що утворюють ризики для інформаційної безпеки та інформаційного суверенітету нашої держави. Важливим є оптимальне співвідношення імперативних і диспозитивних методів правового регулювання, адже інформаційні атаки часто мають прихований характер, а їхні наслідки проявляються у довгостроковій перспективі, що суттєво ускладнює правове реагування.

Це потребує створення системи превентивних заходів, які мінімізують ризики для держави та суспільства, а також визначення ролі органів публічної влади у забезпеченні інформаційної безпеки через розробку та реалізацію відповідних інструментів. Оскільки інформаційні впливи поєднуються з іншими видами гібридних загроз, необхідний інтегрований правовий підхід до їх нейтралізації, що передбачає виявлення прогалин у чинному законодавстві та пропозиції щодо їх усунення. Особливе значення має юридична відповідальність за поширення деструктивної інформації, адже саме вона визначає межі допустимої поведінки у сфері комунікацій та гарантує захист прав громадян від інформаційного тиску. У сукупності вказані фактори обумовлюють важливість дослідження структури правового механізму протидії деструктивним інформаційним впливам і обумовлюють актуальність теми цієї статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика, пов'язана із визначенням сутності та елементів правових механізмів представлена у роботах багатьох українських вчених. Так, Т. Тархонич визначає механізм правового регулювання як системне утворення, динамічну, функціональну частину правової системи, сукупність послідовно організованих юридичних засобів, які знаходяться у певному взаємозв'язку та взаємодії між собою, що забезпечують досягнення соціально корисних цілей. Такі засоби мають структурну єдність та логічну послідовність; виконують специфічні завдання та функції, здійснюють вплив на свідомість та поведінку суб'єктів; дані механізми різняться за своєю природою та функціональним призначенням, але вони спрямовані на досягнення конкретних цілей [1, с. 18]. На думку Д. Коссе, поняття механізму правового регулювання дає змогу не тільки об'єднувати явища правової дійсності – норми, правовідносини, юридичні акти тощо, які справляють правовий вплив, оскаржувати їх цілісність, але й

представляти їх у системі, що характеризують результативність правового регулювання [2, с. 27]. Ю. Кривицький, з урахуванням сформульованих ним методологічних критеріальних положень, відносить до системи елементів механізму правового регулювання такі правові засоби: 1) норми права; 2) правовідносини; 3) акти застосування; 4) акти тлумачення норм права. При цьому останні два елементи є факультативними [3, с. 77]. Напрацювання вчених щодо сутності та структури правових механізмів дають змогу усвідомити соціальне призначення, принципи функціонування та основні підходи до переліків складових цих правових феноменів.

Однак, на нашу думку, правовий механізм протидії деструктивним інформаційним впливам відрізняється від класичних моделей тим, що його структура включає не лише норми та правовідносини, а й спеціальні інструменти інформаційної безпеки, спрямовані на захист комунікаційного простору. Ця особливість зумовлює необхідність поєднання імперативних правових приписів із превентивними заходами, які враховують швидкоплинність інформаційних процесів та потребу оперативного реагування на загрози, що виникають у цифровому середовищі. Відмінність також полягає у тісному взаємозв'язку правових норм із технологічними та організаційними засобами, що забезпечує комплексний характер протидії та дозволяє досягати результатів, недосяжних у межах традиційних підходів до структури правових механізмів. Вказане обумовлює необхідність наукових пошуків, спрямованих на визначення структури правового механізму у досліджуваній сфері.

Мета статті – визначити структуру правового механізму протидії деструктивним інформаційним впливам.

Виклад основного матеріалу дослідження. Захист інформаційного суверенітету України передбачає активну діяльність органів публічної влади, правоохоронних органів та військових формувань, а також громадянського суспільства, спрямовану на зниження руйнівного впливу інформаційно-психологічних операцій російської федерації, постійних кібератак противника, використання ним можливостей соціальних мереж та інших комунікаційних платформ для дискредитації вищих органів управління, поширення панічних та депресивних настроїв у населення. Така діяльність може розглядатися у межах та засобами різних наук (політології, соціології, соціальної психології, кібернетики, науки державного управління та ін.), проте об'єднує ці підходи визнання необхідними елементами процесу протидії негативним впливам наділених достатньою компетенцією суб'єктів та створення правових рамок для їх функціонування. Це пояснює стрижневу роль правової науки у процесах протидії спробам зруйнувати інформаційний суверенітет України, які противник здійснює шляхом застосування деструктивних інформаційних впливів на суб'єктів правовідносин у всіх сферах життєдіяльності держави.

Відповідно до ч. 1 ст. 17 Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [4]. Аналіз змісту цих положень Основного Закону свідчить, що законодавець визначає інформаційну безпеку за рівнем її важливості в одному ряду з такими ключовими для кожної держави ознаками, як суверенітет та територіальна цілісність.

Як справедливо зауважує О. Солодка, одне з найважливіших завдань для забезпечення інформаційного суверенітету – створення законодавчої бази, зокрема розроблення відповідних концепцій та стратегій інформаційного розвитку держави, а також планів їхньої реалізації. Такі стратегічні документи в правовій формі визначають напрями і перспективи розвитку держави, створюють правові засади інноваційного розвитку, визначаючи основи державної політики у сфері забезпечення інформаційного суверенітету [5]. У Стратегії інформаційної безпеки, затвердженій Указом Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021, нормотворець приділяє особливу увагу інформаційним загрозам – потенційно або реально негативним явищам, тенденціям і чинникам інформаційного впливу на людину, суспільство і державу, що застосовуються в інформаційній сфері з метою унеможливлення чи ускладнення реалізації національних інтересів та збереження національних цінностей України і можуть прямо чи опосередковано завдати шкоди інтересам держави, її національній безпеці та обороні [6].

Серед видів деструктивного інформаційного впливу, поширених нині в інформаційному просторі нашої держави, слід зупинити особливу увагу на явищі дезінформації. У наукових дослідженнях справедливо відзначається, що вплив дезінформації на національну безпеку України в умовах воєнного стану є складним та має різноманітні аспекти. До основних положень, що визначають цей вплив відносять наступні: дезінформація може викликати психологічний стрес (паніку,

тривогу та збентеження) та невпевненість серед громадян, особливо в умовах воєнного стану; дезінформація може призводити до розколу суспільства, підрив єдності та створення напруженості між різними групами громадян, що може бути особливо небезпечним в умовах воєнного стану; – часті випадки дезінформації можуть призводити до загальної недовіри до будь-якої інформації, включаючи ту, яка є правдивою та довіреною, що може створити серйозні проблеми в передачі необхідної та достовірної інформації громадянам; дезінформація може впливати на прийняття рішень на різних рівнях – від громадянського до державного, між тим погано підготовлені або маніпульовані дані можуть спричинити неправильне прийняття рішень та стратегії, що загрожуватиме національній безпеці; – дезінформація може впливати на зовнішні відносини України, сприяючи формуванню негативного іміджу чи порушенню дипломатичних стосунків з іншими країнами; – дезінформація може викликати обмеження доступу до правдивої інформації, зокрема, шляхом блокування чи цензури деяких джерел інформації; – дезінформація може впливати на економіку країни, викликаючи зниження інвестицій, погіршення економічного клімату та інші негативні ефекти [7, с. 290]. Набуття збройною агресією російської федерації повномасштабного характеру ще більш загостило проблему протидії деструктивним інформаційним впливам, оскільки противник використовує їх у поєднанні із засобами військової агресії з метою досягнення як військових, так і політичних цілей. У 2025 році українці критично оцінюють інформаційне середовище, і дедалі частіше помічають поширення фейкових новин саме у соціальних мережах. Їх назвали джерелом дезінформації 58% респондентів – на 5% більше, ніж торік. Це підтверджує, що платформи, які формують стрічку новин за алгоритмами персональних уподобань, залишаються головним каналом, де правдивий контент змішується з сумнівним. На другому місці – месенджери (45%), зокрема закриті канали в Telegram чи Viber, де відсутні механізми перевірки фактів і контроль за першоджерелами. Цей формат комунікації, з одного боку, створює відчуття приватності, а з іншого – відкриває шлях для швидкого поширення неперевіреної інформації [8]. Це свідчить про існування у суспільстві запиту на обмеження руйнівного впливу дезінформації, а також про масштаби її поширення.

Постійний моніторинг деструктивних інформаційних впливів на українську аудиторію дозволяє виокремити деякі тенденції вдосконалення інструментарію держави-агресора та інших суб'єктів у цій сфері. Зокрема, як зазначає у своєму аналітичному звіті Центр протидії дезінформації при Раді національної безпеки і оборони України, у 2025 році сучасні діпфейки стали набагато якіснішими, а стратегія їх використання змінилася на «забруднення» інформаційного простору. Замість спроб змусити широку аудиторію повірити в окремий фейк, російські інформаційні операції зосереджені на підриві довіри до джерел інформації та провокуванні емоційного виснаження аудиторії. Втім, як і раніше, основними об'єктами дискредитації є військово-політичне керівництво України, а найчастіше – представники її Сил оборони. Так, у період з липня по листопад 2025 року Центром систематично фіксуються матеріали, створені за допомогою штучного інтелекту, у яких головними «героями» виступають нібито представники Сил оборони України. При цьому специфіка цих матеріалів дає підстави стверджувати, що головною метою їх створення та поширення є деморалізація особового складу Сил оборони України, підрив морального стану цивільного населення, створення уявлення про нібито хаос, непрофесіоналізм і паніку в лавах Сил оборони України, а також дискредитація дій та рішень військово-політичного керівництва України, зокрема з-поміж міжнародної аудиторії [9].

Варто звернути увагу на той факт, що дезінформація є лише одним із видів деструктивних інформаційних впливів. Поряд з нею в інформаційному просторі України ми можемо знайти прояви деструктивної пропаганди, конспірологічних теорій та інших видів негативного впливу на особистість та суспільство. Виділяють також категорію інформаційно-психологічного впливу як цілеспрямованого поширення інформаційних повідомлень або їх сукупності з метою досягнення бажаного стану поведінки суб'єктів суспільних відносин [10]. Проблема визначення видів деструктивних інформаційних впливів сьогодні ще не можна вважати вирішеною на теоретико-методологічному рівні, проте навіть різноманітність думок вчених з цього приводу свідчить про масштабність загроз інформаційному суверенітету України у досліджуваній сфері.

В контексті нашої статті уявляє інтерес виокремлення правових засобів з усього кола заходів, які визначає нормотворець як такі, що мають сприяти посиленню інформаційної безпеки. Як свідчить аналіз чинної Стратегії інформаційної безпеки, правові засоби посилення інформаційної безпеки можна розділити на чотири основні групи: 1) удосконалення законодавства та механізмів

його реалізації у сферах доступу до публічної інформації, захисту персональних даних, правового статусу журналістів, транскордонного телебачення, у тому числі для узгодження положень нормативно-правових актів з нормами міжнародних актів, обов'язкових для виконання Україною; 2) захист інформаційних прав та свобод військовослужбовців та представників інших складових сил безпеки та оборони України, ветеранів війни, членів їхніх сімей та інших суб'єктів інформаційних правовідносин; 3) посилення юридичної відповідальності за розповсюдження недостовірної інформації (дезінформації); 4) запровадження механізмів виявлення, фіксації, обмеження доступу та/або видалення з українського інформаційного простору інформації, яка здійснює деструктивний вплив, дезінформації та маніпулятивної інформації [6]. Слід зокрема зупинити увагу на тому, що перші три групи засобів носять однозначно правовий характер і, в межах класичного розуміння правового механізму, належать до норм права або актів застосування права, у той час як четверта група носить комплексний синтетичний характер. Обмеження інформації деструктивного характеру неможливо здійснювати виключно діями правового характеру, вони мають супроводжуватися технічними, технологічними та, у деяких випадках – економічними засобами, які унеможливають порушення правових приписів у майбутньому.

Саме наявність таких комплексних засобів у правовому механізмі протидії деструктивним інформаційним впливам є ключовою відмінністю від інших правових механізмів. Це впливає на структуру досліджуваного нами механізму, яка доповнюється ще одним елементом. Таким елементом доцільно визнати інституційно-технологічну складову, що забезпечує практичну реалізацію правових приписів через узгоджену діяльність уповноважених суб'єктів, застосування спеціальних технічних рішень та процедур міжвідомчої координації. Включення зазначеної складової зумовлює необхідність розгляду правового механізму протидії деструктивним інформаційним впливам не лише як сукупності норм і санкцій, а як багаторівневої системи управлінських, правових та технологічних взаємозв'язків. У такому вимірі ефективність правового регулювання інформаційної безпеки взагалі і захисту від деструктивних інформаційних впливів зокрема безпосередньо залежить від здатності держави інтегрувати юридичні інструменти з інфраструктурними та організаційними ресурсами, забезпечуючи їх відповідність принципам верховенства права та пропорційності. Особливо підкреслимо, що всі технічні, технологічні та економічні засоби обмеження деструктивних інформаційних впливів мають здійснюватися відповідно до Конституції та законів України, що є однією з важливих гарантій демократичного державного устрою. На відміну від тоталітарних режимів, які спираються на існування не задекларованих у правових нормах, але технологічно впроваджених обмежень для громадян щодо доступу до інформаційних ресурсів, особливістю демократичної правової держави є правова регламентація таких обмежень, а також здійснення контролю за правомірністю їх використання.

Отже, правовий механізм протидії деструктивним інформаційним впливам є системою правових засобів, спрямованих на захист національних інтересів і прав людини відповідно до принципу верховенства права. Його ключовою ознакою є нормативна визначеність, оскільки він функціонує виключно на основі Конституції України, законів та підзаконних нормативно-правових актів, які визначають межі допустимого втручання держави у сферу інформаційних відносин і забезпечують юридичну легітимність відповідних заходів. Другою властивістю є системність, що виявляється у взаємодії норм конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального, інформаційного та військового та інших галузей права, які в сукупності формують цілісний правовий режим протидії деструктивним інформаційним впливам. Такий механізм не зводиться до окремих санкцій, а передбачає комплексну юридичну відповідальність та узгодженість правового регулювання. Третньою визначальною ознакою є процедурна впорядкованість, яка забезпечує реалізацію заходів протидії виключно у встановлених законом процесуальних формах, унеможливаючи свавільні дії суб'єктів владних повноважень, та гарантує дотримання принципів пропорційності й правової визначеності. Четвертою властивістю є також превентивний характер правового механізму, що полягає у створенні правових умов для недопущення поширення дезінформації та маніпулятивного контенту з метою захисту конституційного права на достовірну інформацію. Адаптивність цього механізму забезпечується можливістю оновлення нормативно-правового регулювання у відповідь на нові інформаційні загрози за умови збереження правової легітимності та балансу між свободою вираження поглядів і вимогами інформаційної безпеки. І, нарешті, п'ятою властивістю правового механізму протидії деструктивним інформаційним впливам є наявність в ньому комплексних засобів, синтетична природа яких включає інтеграцію правових, технічних, технологічних та економічних

заходів. Це дозволяє поєднувати правові обмеження з технічними, технологічними та економічними, забезпечуючи тим самим ефективність функціонування досліджуваного правового механізму.

Таким чином, властивості правового механізму протидії деструктивним інформаційним впливам утворюють цілісну правову конструкцію, яка забезпечує ефективний захист національної безпеки та конституційних прав громадян у сфері інформаційних відносин.

Висновки. На підставі здійсненого у статті аналізу можна запропонувати поняття структури правового механізму протидії деструктивним інформаційним впливам як внутрішньо впорядкованої сукупності взаємопов'язаних нормативних, інституційних, процедурних та інструментальних елементів, які на основі норм права забезпечують запобігання, виявлення, припинення та правову відповідальність за протиправні руйнуючі інформаційні практики, а також гарантують дотримання конституційних прав і свобод людини та захист інформаційного суверенітету держави.

Виходячи із наведеного вище визначення, елементний склад структури правового механізму протидії деструктивним інформаційним впливам слід розуміти як сукупність:

1) норм права, якими визначено матеріальні та процесуальні засади зниження негативної дії інформаційних впливів на стан інформаційної сфери України, а також компетенція уповноважених державою у цій сфері суб'єктів;

2) правовідносин, які складаються в інформаційній сфері держави під час виявлення, ідентифікації, обмеження або видалення інформації деструктивного характеру;

3) актів застосування права, в яких втілюється результативність інформаційно-правового регулювання;

4) актів тлумачення права, які забезпечують єдність правозастосовної практики в умовах динамічних технологічних змін;

5) комплексних засобів синтетичної природи, які дозволяють поєднувати правові обмеження з технічними, технологічними та економічними, забезпечуючи ефективність функціонування правового механізму.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тархонич Т.І. Механізм дії права, механізм правового регулювання, механізм реалізації права: особливості взаємодії. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С.12-18.
2. Коссе Д.Д. Правовий режим та механізм правового регулювання: ознаки та співвідношення. *Держава і право*. 2009. Вип. 44. С. 25-31.
3. Кривицький Ю.В. Механізм регулювання в сучасній теорії права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 74-79.
4. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Солодка О. Пріоритетні напрями забезпечення інформаційного суверенітету України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Вип. 85. Ч. 3. С.134-138. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.3.20>
6. Стратегія інформаційної безпеки: затверджена Указом Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#Text> (дата звернення 29.12.2025).
7. Литвин Н. А., Ярош А. О. Вплив дезінформації на національну безпеку України в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 2. С. 288-290. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-2/69>
8. Джерела, в яких на думку українців найбільш поширені фейкові новини та дезінформація. URL: <https://media-systems.ua/news/11> (дата звернення 29.12.2025).
9. Аналітичний звіт «Використання відео із застосуванням штучного інтелекту для дискредитації Сил оборони України». URL: <https://cpd.gov.ua/reports/analitychnyj-zvit-vykorystannya-video-iz-zastosuvannyam-shtuchnogo-intelektu-dlya-dyskredytacziyi-syl-oborony-ukrayiny/> (дата звернення 29.12.2025).
10. Беляков К.І., Онопрієнко С.Г., Шопіна І.М. Інформаційна культура в Україні: правовий вимір: монографія / за заг. ред. К.І. Белякова. Київ: КВІЦ, 2018. 169 с.

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.33>

ПОЛІТИЧНІ ПРАВА ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВ

Литвин Н.А.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри службового та медичного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-4199-1413
e-mail: lna_70@ukr.net*

Берlach А.І.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри службового та медичного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-0986-4764
e-mail: bai89@ukr.net*

Мацелюх І.А.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри службового та медичного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-3706-6428
e-mail: m.ivanna1304@gmail.com*

Литвин Н.А., Берlach А.І., Мацелюх І.А. Політичні права публічних службовців у контексті міжнародно-правової відповідальності держав.

У статті здійснено комплексний аналіз реалізації політичних прав публічних службовців в Україні крізь призму міжнародно-правових стандартів та інституту міжнародно-правової відповідальності держави. Досліджено національну нормативно-правову базу, що визначає зміст, межі реалізації та допустимі обмеження політичних прав публічних службовців, а також особливості практики її застосування в умовах функціонування принципу політичної нейтральності публічної служби. Акцентовано увагу на правових колізіях і прогалинах законодавства, які ускладнюють узгодження індивідуальних політичних прав службовців із завданнями забезпечення стабільності, ефективності та неупередженості державної влади. Проблематика реалізації політичних прав на національному рівні зводиться до пошуку оптимального співвідношення між законодавчими гарантіями, дисциплінарними обмеженнями та необхідністю належного функціонування публічної служби в демократичній державі.

Окрему увагу приділено міжнародно-правовим аспектам захисту політичних прав, зокрема стандартам, сформованим у практиці Європейського суду з прав людини, які застосовуються до різних категорій осіб, що перебувають на публічній службі. Проаналізовано підходи до оцінки допустимості національних обмежень політичних прав з огляду на принципи законності, легітимної мети та пропорційності, а також визначено умови, за яких порушення таких прав може призвести до міжнародно-правової відповідальності держави.

Обґрунтовано, що серед ключових проблем національного регулювання залишаються недостатня визначеність критеріїв політичної нейтральності та непослідовна інтеграція міжнародно-правових стандартів у правозастосовну практику, що створює ризики надмірного звуження політичних прав публічних службовців. Наголошено на необхідності вдосконалення правового регулювання шляхом уточнення законодавчих норм, запровадження прозорих процедур контролю, системного врахування практики Європейського суду з прав людини та підвищення

рівня правової обізнаності публічних службовців. Зроблено висновок, що забезпечення балансу між політичною нейтральністю публічної служби та реалізацією політичних прав є важливою умовою дотримання міжнародних зобов'язань України у сфері прав людини.

Ключові слова: політичні права, публічні службовці, політична нейтральність, міжнародно-правова відповідальність держави, Європейський суд з прав людини, пропорційність обмежень, міжнародні стандарти прав людини, міжнародні відносини.

Lytvyn N.A., Berlach A.I., Matseliukh I.A. Political rights of public servants in the context of international legal responsibility of states.

The article provides a comprehensive analysis of the implementation of political rights of public servants in Ukraine through the prism of international legal standards and the institution of international legal responsibility of the state. The national regulatory and legal framework that determines the content, limits of implementation and permissible restrictions of political rights of public servants is studied, as well as the features of the practice of its application in the conditions of the functioning of the principle of political neutrality of the public service. Attention is focused on legal conflicts and gaps in the legislation that complicate the coordination of individual political rights of civil servants with the tasks of ensuring the stability, efficiency and impartiality of state power. The issue of the implementation of political rights at the national level is reduced to finding the optimal ratio between legislative guarantees, disciplinary restrictions and the need for the proper functioning of the public service in a democratic state.

Special attention is paid to international legal aspects of the protection of political rights, in particular, standards formed in the practice of the European Court of Human Rights, which apply to various categories of persons in public service. Approaches to assessing the admissibility of national restrictions on political rights are analyzed in view of the principles of legality, legitimate aim and proportionality, and the conditions under which the violation of such rights may lead to international legal responsibility of the state are determined.

It is substantiated that among the key problems of national regulation remain insufficient clarity of the criteria of political neutrality and inconsistent integration of international legal standards into law enforcement practice, which creates risks of excessive narrowing of the political rights of public servants. The need to improve legal regulation by clarifying legislative norms, introducing transparent control procedures, systematically taking into account the practice of the European Court of Human Rights and increasing the level of legal awareness of public servants is emphasized. It is concluded that ensuring a balance between the political neutrality of the public service and the implementation of political rights is an important condition for compliance with Ukraine's international obligations in the field of human rights.

Key words: political rights, public servants, political neutrality, international legal responsibility of the state, European Court of Human Rights, proportionality of restrictions, international human rights standards, international relations.

Постановка проблеми. Політичні права публічних службовців посідають особливе місце в системі прав людини, оскільки поєднують індивідуальний статус особи з її функціональною роллю в механізмі державної влади. Національне законодавство України встановлює низку обмежень щодо реалізації цих прав, покликаних забезпечити політичну нейтральність, стабільність та інституційну безсторонність публічної служби. Водночас держава залишається зобов'язаною гарантувати такі права як суб'єкт міжнародних зобов'язань у сфері прав людини. Це породжує складний баланс між публічними інтересами та особистими свободами службовців, а також ставить питання про межі допустимості національних обмежень з огляду на стандарти міжнародного права.

Проблемність дослідження посилюється тим, що сучасна практика застосування українського законодавства нерідко демонструє колізію між нормами внутрішнього права, спрямованими на забезпечення політичної нейтральності, та вимогами міжнародних договорів і рішень міжнародних інституцій, які акцентують на пропорційності втручання держави у політичні права. У цій площині постає питання потенційної міжнародно-правової відповідальності держави у разі недотримання відповідних стандартів, а також необхідності вироблення узгодженого підходу до забезпечення, охорони та захисту політичних прав публічних службовців.

Метою дослідження є аналіз нормативних, інституційних та практичних механізмів реалізації політичних прав публічних службовців в Україні, а також дослідження умов, за яких їх порушення може призвести до міжнародно-правової відповідальності держави, з урахуванням стандартів та підходів, сформованих у практиці міжнародних органів, зокрема Європейського суду з прав людини.

Стан опрацювання проблематики. Питаннями прав державних службовців, зокрема реалізації та обмеження їхніх політичних прав, займалися такі науковці як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Л.Р. Білої-Тіунова, О.О. Губанов, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, Н.С. Панова, О.В. Шершель, С.А. Федчишин та інші, у працях яких простежується комплексне бачення співвідношення конституційних гарантій політичних прав службовців та меж їх допустимого обмеження. Учені наголошують на необхідності забезпечення демократичного характеру публічної служби при одночасному додержанні її політичної нейтральності, аналізують еволюцію правового статусу службовця та акцентують увагу на трансформації змісту політичних прав у контексті сучасних реформ публічного управління.

У сфері міжнародно-правової відповідальності держав існує відчутний масив досліджень, що формує концептуальну основу для оцінки того, як держава має виконувати свої міжнародні зобов'язання, зокрема щодо гарантування політичних прав осіб, які перебувають на публічній службі. Проблематику міжнародно-правової відповідальності держав розглядали М.В. Буроменський, В.Г. Буткевич, В.А. Василенко, М.С. Коверзнев, Г.П. Коверзнева, Г.П. Цивиренко та інші, які досліджують зміст міжнародно-протиправних діянь, умови настання відповідальності, форми її реалізації та особливості застосування міжнародної відповідальності в сучасних умовах розвитку міжнародного правопорядку.

Попри суттєвий доробок, комплексне дослідження політичних прав публічних службовців крізь призму потенційної міжнародно-правової відповідальності держави залишається недостатньо систематизованим. Саме ця прогалина і потребує подальшого наукового осмислення.

Виклад основного матеріалу. Реалізація та захист політичних прав публічних службовців є одним із ключових показників ефективності та легітимності публічного управління в демократичній державі. Дотримання цих прав забезпечує не лише можливість службовців брати участь у політичному житті, висловлювати свої погляди та відстоювати інтереси громадян, а й підтримує довіру до органів державної влади та сприяє формуванню прозорості і професійної державної служби.

Забезпечення політичних прав державних службовців потребує комплексного підходу, який охоплює кілька взаємопов'язаних аспектів. По-перше, це національні законодавчі гарантії, закріплені у Конституції України, спеціальних законах та нормативних актах, які регламентують права службовців і визначають межі їх політичної діяльності. По-друге, варто враховувати проблематику реалізації та обмеження політичних прав на національному рівні, що включає практику застосування законів, рішення судів, діяльність органів державної служби та дисциплінарні процедури, які формують конкретні рамки реалізації політичних прав. По-третє, важливо інтегрувати міжнародні стандарти та механізми контролю, що забезпечують відповідність національної практики міжнародним зобов'язанням, зокрема у сфері прав людини та політичних свобод. По-четверте, необхідно враховувати проблеми та перспективи вдосконалення правового регулювання, що передбачає аналіз існуючих прогалин у законодавстві та практиці застосування, а також пропозиції щодо підвищення ефективності захисту політичних прав публічних службовців.

Відтак, конституційні гарантії політичних прав публічних службовців закріплені у положеннях Конституції України [1], які передбачають свободу думки, право на участь у політичному житті та обмеження політичної діяльності у разі несумісності з посадовими обов'язками. У свою чергу, закон України «Про державну службу» [2] деталізує принцип політичної нейтральності, визначаючи, що державний службовець не може здійснювати діяльність, яка створює конфлікт інтересів або підриває довіру до державного апарату. Крім того, закон України «Про запобігання корупції» [3] та положення профільних наказів Кабінету Міністрів України (наприклад, накази щодо організації державної служби) і внутрішніх регламентів органів державної влади регламентують порядок участі службовців у громадських та політичних об'єднаннях, передбачаючи при цьому певні обмеження для забезпечення безперервності та неупередженості виконання службових функцій.

Таким чином, нормативно-правове забезпечення політичних прав публічних службовців в Україні поєднує конституційні гарантії, спеціальні закони та підзаконні акти, які детально регла-

ментують права і обмеження службовців у політичній сфері. Такий комплексний підхід формує правову базу для ефективного поєднання політичних свобод державних службовців із принципами демократичності та професійності державної служби.

Аналіз конституційних та законодавчих гарантій політичних прав публічних службовців дозволяє окреслити формальні рамки їх реалізації, проте на практиці виникають специфічні труднощі та обмеження, що безпосередньо впливають на здатність службовців користуватися своїми політичними правами.

Варто зазначити, що реалізація політичних прав публічних службовців в Україні супроводжується певними обмеженнями, зумовленими специфікою державної служби та необхідністю забезпечення політичної нейтральності. Однією з ключових проблем є баланс між правом службовців на участь у політичному житті та вимогою безперервності, ефективності та неупередженості виконання посадових обов'язків. Так, закон «Про державну службу» [2] встановлює, що державний службовець не може брати участь у діяльності політичних партій та рухів, якщо це створює конфлікт інтересів або підриває довіру до органів державної влади. Подібні обмеження деталізуються у внутрішніх регламентах органів державної влади та наказах Кабінету Міністрів, що регламентують порядок участі службовців у громадських організаціях і заходах.

У практичній площині виникають складнощі у застосуванні цих норм, зокрема через неоднозначність оцінки того, які саме дії службовця можна вважати політичною діяльністю, а які – дозволеною громадською активністю. Судова практика та дисциплінарні процедури показують, що відсутність чітких критеріїв може призводити до обмеження конституційних прав службовців понад встановлені законом межі. При цьому практика свідчить про необхідність забезпечення прозорості процедур контролю, чіткого визначення меж політичної діяльності та унормування відповідальності за порушення цих правил.

Таким чином, проблематика реалізації політичних прав на національному рівні зводиться до пошуку оптимального співвідношення між законодавчими гарантіями, дисциплінарними обмеженнями та забезпеченням ефективного функціонування державної служби. Це створює підґрунтя для подальшого аналізу міжнародно-правових аспектів захисту політичних прав та визначення перспектив удосконалення правового регулювання цієї сфери.

У міжнародно-правовому вимірі захист політичних прав публічних службовців ґрунтується насамперед на положеннях Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (1966) [4], який у статтях 19, 22 та 25 визначає свободу висловлення поглядів, свободу асоціацій та право брати участь у веденні державних справ. Водночас документи Ради Європи, зокрема Європейська конвенція з прав людини [5] та практика Європейського суду з прав людини, формують підхід, згідно з яким держава може встановлювати певні обмеження для державних службовців задля захисту демократичного врядування, однак такі обмеження мають бути пропорційними, законними та необхідними. Додаткові орієнтири містять рекомендації Венеційської комісії, Парламентської асамблеї Ради Європи та Комітету ООН з прав людини, які детально роз'яснюють допустимі межі політичної нейтральності, участі у політичних партіях та проявів політичної активності осіб, що обіймають публічні посади. Саме ці міжнародні стандарти визначають рамки, у яких держава повинна балансувати між вимогою політичної нейтральності державного апарату та гарантією реалізації політичних прав службовців.

З огляду на міжнародно-правові стандарти, політичні права публічних службовців набувають не лише внутрішньодержавного, а й міжнародного значення. Це зумовлено тим, що держава, ратифікувавши міжнародні договори у сфері прав людини, бере на себе обов'язок гарантувати реалізацію цих прав для всіх громадян, включно з особами, які перебувають на публічній службі. Відтак, непропорційні або дискримінаційні обмеження політичної активності службовців можуть кваліфікуватися як порушення міжнародних зобов'язань держави, закріплених, зокрема, у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права та Європейській конвенції з прав людини. У такому разі держава може бути притягнута до міжнародно-правової відповідальності, що проявляється через визнання порушення прав у рішеннях міжнародних судових чи квазісудових органів, необхідність забезпечення *restitutio in integrum*, виплату компенсацій чи внесення змін до національного законодавства.

Особливої ваги набуває практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), який аналізує пропорційність обмежень політичних прав для певних категорій службовців – суддів, військових, прокурорів, державних службовців – і фактично встановлює стандарти, обов'язкові для

держав-учасниць. У рішенні Реквенії проти Угорщини (Rekvényi v. Hungary) Суд підтвердив, що заборона поліцейським брати участь у політичній діяльності або бути членами партій може визнаватися сумісною з Конвенцією, якщо вона ґрунтується на законі, переслідує легітимну мету та є необхідною у демократичному суспільстві [6]. Натомість у справі Фогт проти Німеччини (Vogt v. Germany) ЄСПЛ дійшов протилежного висновку, встановивши порушення прав учительки-держслужбовиці, яку було звільнено за членство у політичній партії, оскільки таке втручання виявилося непропорційним [7]. Ці рішення показують, що оцінка обмежень політичних прав залежить від функцій конкретної категорії службовців і рівня їхнього впливу на політичну нейтральність держави. Саме завдяки такій практиці формується обов'язковий для держав-учасниць стандарт, який має враховуватися при розробленні, застосуванні та перегляді національного законодавства у сфері політичних прав публічних службовців.

Таким чином, дотримання політичних прав публічних службовців стає критерієм належного виконання державою своїх міжнародних обов'язків, а їх порушення – потенційною підставою для міжнародної відповідальності.

Аналіз національного та міжнародного регулювання політичних прав публічних службовців дозволяє окреслити умови, за яких їх порушення може мати міжнародно-правові наслідки. Зокрема, міжнародно-правова відповідальність держави настає у разі, якщо порушення:

- є встановленим і допустимим законом чи практикою національних органів влади, тобто держава формально чи фактично обмежує політичні права службовців;
- призводить до реального порушення конституційних або законодавчих прав службовців, включно з правом на участь у політичних партіях, громадських об'єднаннях або політичній діяльності;
- держава не забезпечує ефективних засобів правового захисту, що дає службовцю можливість оскаржити обмеження, як це передбачено національними законами та міжнародними стандартами прав людини.

Відповідно до принципів міжнародного права, закріплених у Проектах статей ООН про відповідальність держав за міжнародно-протиправні дії (Draft Articles on State Responsibility, 2001) [8], подібні порушення можуть розглядатися як міжнародно-протиправні дії держави, за які вона несе юридичну відповідальність на міжнародному рівні. Таким чином, недотримання державою гарантій політичних прав службовців не лише порушує національне законодавство, але й потенційно тягне міжнародно-правову відповідальність, що робить ці стандарти важливими орієнтирами для вдосконалення національної практики.

Таким чином, аналіз міжнародно-правових стандартів і принципів відповідальності держав показує, що ефективний захист політичних прав публічних службовців можливий лише за умови, коли національні механізми реалізації та контролю відповідають критеріям пропорційності, законності та ефективності. Водночас практика і досвід інших держав демонструють наявність прогалин у законодавстві та проблем у застосуванні норм на практиці, що обмежує можливості службовців повною мірою реалізовувати свої політичні права. Це зумовлює необхідність системного аналізу проблем та визначення перспектив удосконалення правового регулювання у даній сфері.

Відтак, серед основних викликів можна виділити недостатню чіткість процедур оцінки політичної нейтральності та застосування обмежень, що іноді призводить до надмірного звуження прав службовців. Крім того, інтеграція міжнародно-правових стандартів у національну практику відбувається непослідовно, що створює ризик невідповідності українського законодавства принципам пропорційності, законності та ефективного захисту прав, встановленим у міжнародних джерелах.

Вдосконалення правового регулювання політичних прав публічних службовців потребує комплексного підходу, що поєднує законодавчу модернізацію, інституційні зміни та підвищення професійної правової культури. Передусім важливо уточнити нормативні положення, які визначають межі політичної діяльності службовців різних категорій, адже чинні формулювання нерідко є занадто загальними. Більш чіткі критерії політичної нейтральності, адаптовані до специфіки державних службовців, суддів, прокурорів чи військовослужбовців, дозволять зменшити простір для суб'єктивного тлумачення та уникнути надмірного звуження конституційних прав. Така деталізація має узгоджуватися з міжнародними стандартами, зокрема Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та практикою Європейського суду з прав людини.

Значної уваги потребує й удосконалення процедур контролю за дотриманням принципу політичної нейтральності. Створення прозорих, передбачуваних та однаково застосовних механізмів

оцінки поведінки службовців зменшить ризики вибіркового або упередженого застосування дисциплінарних заходів. Запровадження незалежних органів чи комісій для перевірки правомірності таких обмежень сприятиме підвищенню довіри до системи контролю, а принцип пропорційності має стати ключовою засадою у виборі дисциплінарних інструментів.

Не менш важливо забезпечити системне впровадження міжнародних стандартів у національну практику. Рішення ЄСПЛ та принципи, відображені у Draft Articles on State Responsibility (2001), повинні стати орієнтиром для оцінки правомірності обмежень політичних прав і для визначення ситуацій, коли поведінка держави може спричинити міжнародно-правову відповідальність. Для цього доцільно розробляти спеціальні методичні матеріали та рекомендації, що допоможуть органам влади застосовувати міжнародні стандарти у щоденній роботі.

Окремим напрямом є підвищення правової обізнаності службовців. Регулярні навчальні програми, семінари та внутрішні тренінги з питань політичних прав, обмежень та принципів нейтральності сприятимуть формуванню відповідальної професійної поведінки. Методичні рекомендації з реалізації політичних прав без порушення службових обов'язків допоможуть зменшити кількість конфліктних ситуацій, а розвиток навичок правового самозахисту посилить гарантії дотримання прав людини у сфері публічної служби.

Важливо також зміцнити інституційні механізми захисту, зокрема створити ефективні та доступні процедури оскарження обмежень політичних прав, а також налагодити взаємодію між органами влади та судовою системою для забезпечення всебічного й оперативного захисту. Незалежні наглядові органи або омбудсменські інституції можуть відігравати ключову роль у моніторингу дотримання політичних прав у державній службі та у попередженні системних порушень.

Реалізація цих напрямів сприятиме становленню більш збалансованої, передбачуваної та ефективної системи гарантування політичних прав публічних службовців, зменшить ризики надмірних обмежень і забезпечить приведення національної практики у відповідність до міжнародних стандартів та зобов'язань держави.

Висновки. Аналіз міжнародних стандартів та практики Європейського суду з прав людини дає змогу визначити чіткі орієнтири, в межах яких держава може встановлювати обмеження політичних прав для публічних службовців, не порушуючи свої міжнародно-правові зобов'язання. По-перше, будь-які обмеження повинні мати законну мету, пов'язану із захистом демократичних інституцій, забезпеченням політичної нейтральності та довіри до публічної служби. По-друге, такі обмеження мають бути необхідними в демократичному суспільстві, тобто відповідати реальним ризикам для функціонування державної влади, а не ґрунтуватися на припущеннях чи формальних засадах. По-третє, вони повинні бути пропорційними, не створювати надмірного втручання у політичні свободи та не поширюватися ширше, ніж цього потребує характер службових повноважень.

Практика ЄСПЛ свідчить, що найбільш суворі обмеження допускаються щодо військовослужбовців, суддів та працівників правоохоронних органів, тоді як щодо цивільних службовців вимоги щодо стриманості мають бути гнучкішими та зваженими. Водночас міжнародні стандарти вимагають, щоб національна правова система містила чіткі та передбачувані критерії, які дозволяють оцінювати межі допустимої політичної активності для різних категорій службовців. З огляду на це, межі, встановлені національним законодавством, визнаються такими, що відповідають міжнародним підходам лише за умови, якщо вони є нормативно визначеними та конкретними; застосовуються послідовно й недискримінаційно; супроводжуються ефективними процедурами перегляду та судового контролю; не створюють ризику порушення сутнісного змісту політичних прав.

Такий підхід дозволяє державі реалізовувати принцип політичної нейтральності публічної служби, не виходячи за межі, визнані міжнародним правом, та мінімізує ризики виникнення міжнародно-правової відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 28.11.2025).
2. Про державну службу: Закон України № 889-VIII від 10.12.2015, зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 28.11.2025).

3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 28.11.2025).
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН, ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII (2148-08) від 19.10.73. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 28.11.2025).
5. Європейська конвенція з прав людини від 04.11.1950, ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 28.11.2025).
6. Реквенії проти Угорщини, рішення ЄСПЛ від 20 травня 1999 року, Заява № 25390/94. URL: https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/rekvenyi-v-hungary/?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 28.11.2025).
7. Фогт проти Німеччини, рішення ЄСПЛ від 26 вересня 1995 року, Заява № 17851/91. URL: https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/vogt-v-germany/?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 28.11.2025).
8. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries 2001. URL: https://docslib.org/doc/3056901/draft-articles-on-responsibility-of-states-for-internationally-wrongful-acts-with-commentaries-2001?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 28.11.2025).

УДК 342.951:37.014.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.34>

СИСТЕМА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ

Магдаліна І.В.,
*кандидат технічних наук, доцент,
перший проректор
Дніпровського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-1550-9083*

Магдаліна І.В. Система органів публічної влади, що здійснюють функції публічного адміністрування у сфері освіти.

В статті визначено систему органів публічної влади, що здійснюють функції публічного адміністрування у сфері освіти, виокремлено їх повноваження та напрямки взаємодії.

Встановлено, що їх систему складають: 1) центральні органи державної влади, які безпосередньо або дотично реалізують державну політику у сфері освіти - Міністерство освіти і науки України та інші міністерства та відомства (наприклад, Міністерство охорони здоров'я – медична освіта, Міністерство внутрішніх справ – правнича та правоохоронна освіта); 2) спеціально утворені органи державної влади, які наділені повноваженнями щодо забезпечення якості освіти, здійснення державного нагляду (контролю) за закладами освіти – Державна служба якості освіти України, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти; 3) місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні, в тому числі військові адміністрації, які забезпечують контроль за дотриманням законодавства у сфері освіти на місцевому рівні; 4) органи місцевого самоврядування, зокрема виконавчі органи обласних, районних, міських, селищних і сільських рад – здійснюють управління закладами середньої та професійно-технічної освіти на відповідних територіях, в тому числі їх фінансування.

Виокремлено рівні взаємодії органів публічної влади, що здійснюють функції публічного адміністрування у сфері освіти та закладами освіти. На підставі аналізу практики їх діяльності з'ясовано основні проблеми такої взаємодії, які полягають в наступному: у дублюванні функцій та неузгодженість повноважень; низькому рівні реалізації політики децентралізації – попри реформу, значна частина повноважень залишається в центрі, а місцеве самоврядування не завжди має достатньо ресурсів чи свободи для ефективного управління мережею закладів освіти, засновництва та фінансування; недостатній фінансовий незалежності закладів освіти; відсутності єдиної, ефективної та захищеної системи обміну даними між різними відомствами, що ускладнює моніторинг, планування та прийняття рішень; відсутності ефективної системи обміну знаннями, вміннями та передовими освітніми технологіями педагогічного персоналу; не належної координації виробничої сфери та сфери послуг з закладами освіти; складністю запровадження конкурентної системи розподілу фінансових ресурсів між закладами освіти.

Ключові слова: органи публічної влади, система органів публічної влади, що здійснюють функції публічного адміністрування у сфері освіти, повноваження, напрямки та форми взаємодії.

Magdalena I.V. System of public authority bodies performing public administration functions in the sphere of education.

The article defines the system of public authorities performing public administration functions in the field of education, identifies their powers and areas of interaction.

It is established that their system consists of: 1) central state authorities that directly or indirectly implement state policy in the field of education - the Ministry of Education and Science of Ukraine and other ministries and departments (for example, the Ministry of Health – medical education, the Ministry of Internal Affairs – legal and law enforcement education); 2) specially formed state authorities that

are empowered to ensure the quality of education, exercise state supervision (control) over educational institutions - the State Education Quality Service of Ukraine, the National Agency for Quality Assurance of Higher Education; 3) local executive authorities – local state, including military administrations, which ensure control over compliance with legislation in the field of education at the local level; 4) local governments, in particular executive bodies of regional, district, city, town and village councils – manage secondary and vocational education institutions in the relevant territories, including their financing.

The levels of interaction between public authorities that perform public administration functions in the field of education and educational institutions are highlighted. Based on the analysis of the practice of their activities, the main problems of such interaction are identified, which are as follows: duplication of functions and inconsistency of powers; low level of implementation of the decentralization policy - despite the reform, a significant part of the powers remains in the center, and local governments do not always have enough resources or freedom to effectively manage the network of educational institutions, their establishment and financing; insufficient financial independence of educational institutions; the lack of a unified, effective and secure data exchange system between various departments complicates monitoring, planning and decision-making; the lack of an effective system for exchanging knowledge, skills and advanced educational technologies of teaching staff; inadequate coordination of the production and service sectors with educational institutions; the difficulty of introducing a competitive system for distributing financial resources between educational institutions.

Key words: public authorities, system of public authorities that perform public administration functions in the field of education, powers, directions and forms of interaction.

Постановка проблеми. Реалізація права громадян на освіту здійснюється засобом врегулювання суспільних відносин у сфері освіти, які урегульовані системою нормативно-правових актів, в яких визначені механізми реалізації такого права, в тому числі, через створення інституційних форм реалізації такого права, до яких в тому числі можна віднести систему суб'єктів реалізації освітньої функції держави. Актуальність діяльності органів публічної влади в сфері освіти полягає у формуванні та реалізації державної освітньої політики, забезпеченні якості освітніх послуг, їх доступності та відповідності сучасним потребам (інтеграція в європростір, цифровізація), а також контролі за дотриманням законодавства та розробці стандартів, що гарантують рівний доступ та високий рівень знань для всіх громадян, що є фундаментом для розвитку суспільства та економіки.

Система суб'єктів реалізації освітньої функції держави в Україні є досить розгалуженою та багатофункціональною та в цілому ефективною. Однак сьогодні вона стикається з низкою проблем, зокрема: нечіткий розподіл повноважень між державою та місцевим самоврядуванням, недостатнє фінансування закладів освіти, бюрократизація управління, неузгодженість дій між різними ланками управління та відсутність єдиної стратегії розвитку освіти. Ці проблеми можуть призвести до зниження якості освіти, нерівного доступу до якісної освіти та неефективного використання ресурсів. Також значний вплив на ефективність освітньої функції держави впливає раціональність побудови та ефективність взаємодії органів публічної влади та закладів освіти у забезпеченні надання освітніх послуг.

Виходячи з цього актуальною є необхідність комплексного узагальнюючого аналізу системи органів публічної влади, що здійснюють функції публічного адміністрування у сфері освіти, що і зумовило вибір тематики статті.

Стан дослідження тематики статті. Порівняльний аналіз наукових досліджень освітянських проблем виявив, що найбільш актуальні суспільні відносини в галузі освіти, як правило, стають предметом дослідження у різних науках майже одночасно. Зокрема проблеми державної освітньої політики аналізуються в працях цілого ряду українських вчених: В.П. Андрущенко та В.Л. Савельєва (2010), Л.М. Грень (2020), В.С. Журавського (2003), І.В. Іванюк (2006), Є.В. Краснякова (2012), С.В. Крисюка (2009), К.М. Малярчик (2014), Л.П. Наливайко (2015), Н.І. Ногаса (2020), Я.О. Тицької (2018), Н.Д. Шульги (2018) та ін. Фундаментальні дослідження щодо місця освіти в системі людських цінностей, цілей та мети освіти були здійсненні такими поважними науковцями як В.П. Андрущенко, В.Г. Кремень, С.М. Ніколаєнка, В.Д. Шинкарука, Л.А. Гасєвської, Т.О. Лукіної, Легенького М.І. Найбільш системними дослідженнями адміністративно-правових засад функціонування системи освіти в Україні є роботи М.Н. Курко та Шаповала Р.В.

У них здійснено аналіз формування та реалізації державної політики в галузі освіти, запропоновано авторське бачення сутності державної освітньої політики. Проте, не зважаючи на значну кількість наукових праць, невирішеною проблемою залишається наявність цілого ряду дискусійних питань щодо змісту освітньої функції держави, правового забезпечення її реалізації, модернізації освіти, а також ефективності діяльності системи органів публічної влади, що здійснюють функції публічного адміністрування у сфері освіти.

Предметом дослідження є система органів публічної влади, що здійснюють функції публічного адміністрування у сфері освіти та їх повноваження.

Задачами дослідження є: визначення системи суб'єктів публічної влади, що здійснюють функції публічного адміністрування у сфері освіти, визначення їх повноваження та з'ясування напрямків їх взаємодії.

Виклад основних положень статті. В попередніх дослідженнях нами було виокремлено систему суб'єктів освітньої функції держави та визначено систему закладів освіти України як суб'єктів надання освітніх послуг. Нижче на виконання задач дослідження доцільно виокремити систему органів публічної влади, які наділені функціями публічного адміністрування у сфері освіти та проаналізувати питання та проблеми взаємодії їх з закладами освіти з метою покращення надання освітніх послуг.

Система органів публічної влади, що здійснюють функції публічного адміністрування у сфері освіти, складається з органів державної виконавчої влади (наприклад, Міністерство освіти і науки України) та органів місцевого самоврядування (місцеві державні адміністрації, виконавчі комітети міських та районних рад), які мають делеговані повноваження. Ці органи реалізують свої функції через прийняття адміністративних рішень, надання послуг та здійснення контролю.

До системи органів публічної влади, що здійснюють функції публічного адміністрування у сфері освіти можна віднести:

центральні органи державної влади, зокрема, Міністерство освіти і науки України - розробляє та впроваджує державну політику у сфері освіти, визначає стандарти, програми та навчальні плани; Інші міністерства та відомства – можуть мати власні освітні функції у відповідних галузях (наприклад, Міністерство охорони здоров'я – медична освіта, Міністерство внутрішніх справ – правнича та правоохоронна освіта);

спеціально утворені органи державної влади, які наділені повноваженнями у сфері освіти: Державна служба якості освіти України - реалізує державну політику у сфері освіти, зокрема з питань забезпечення якості освіти, забезпечення якості освітньої діяльності, здійснення державного нагляду (контролю) за закладами освіти щодо дотримання ними законодавства; Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти – постійно діючий колегіальний орган з питань реалізації державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти;

3) органи місцевого самоврядування, зокрема виконавчі органи обласних, районних, міських, селищних і сільських рад - відповідають за управління та розвиток освітніх закладів на відповідних територіях, зокрема за забезпечення їх функціонування та фінансування.

До органів публічної влади, що здійснюють функції публічного адміністрування у сфері освіти іноді відносять юридичних осіб публічного права, наприклад Р. Щокін вказує, що до них слід відносити «Національну академію наук України та національні галузеві академії наук, засновників закладів вищої освіти, органи громадського самоврядування [1, с. 80]. Аналогічно зазначеному до таких суб'єктів можна було б віднести і наглядові ради закладів вищої освіти. В той же час, такі твердження є помилковими тому, що дані суб'єкти не наділені владними повноваженнями у сфері освіти в цілому, а здійснюють певну управлінську діяльність виключно в межах діяльності окремо взятого закладу освіти (тобто тут наявний корпоративний а не державний рівень управління).

Слід відмітити, що основними напрямки діяльності органів публічної влади, що здійснюють функції публічного адміністрування у сфері освіти є: 1) нормативно-правове регулювання – встановлення правил, стандартів та вимог до освітньої діяльності; 2) фінансове забезпечення – виділення коштів на функціонування та розвиток освітніх закладів; 3) матеріально-технічне забезпечення – забезпечення освітніх закладів необхідними ресурсами, приміщеннями та обладнанням; 4) кадрове забезпечення – підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації педагогічних працівників; 5) контроль та моніторинг – оцінка якості освітнього процесу, результатів навчання та відповідності стандартам; 6) інноваційний розвиток – стимулювання та підтримка впровадження нових освітніх технологій та методик.

На виконання завдань дослідження в межах цієї статті нижче проаналізуємо рівень повноважень (компетенцій) органів публічної влади, що здійснюють функції публічного адміністрування у сфері освіти.

Особливе місце в системі суб'єктів реалізації державної політики в галузі освіти України займають профільне міністерство, державні служби та агенства, органи місцевого самоврядування, та асоціації.

Профільним міністерством у цій сфері є Міністерство освіти та науки України (далі – МОН), яке діє на основі Положення про МОН, затверджене Постановою КМУ від 16.10.2014 р. № 630 [2]. МОН є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності. Основні повноваження Міністерства освіти і науки України (МОН) включають розробку та впровадження національної освітньої та наукової політики, затвердження державних стандартів освіти, визначення нормативів матеріально-технічного забезпечення навчальних закладів, формування державного замовлення на підготовку фахівців та координацію міжнародного співробітництва у сфері освіти та науки. МОЗ України видає накази, які визначають форми, методи та процедури реалізації права громадян на освіту, серед їх рішень у даній сфері можна виділити такі: наказ МОН України від 09.09.2022 № 805 «Про затвердження Положення про атестацію педагогічних працівників», наказ МОН України від 29 серпня 2024 року № 1225 «Про затвердження Професійного стандарту Вчитель закладу загальної середньої освіти» та ін.

Якщо говорити про такі установи, як Інститут модернізації змісту освіти, Український інститут розвитку освіти, Український центр оцінювання якості освіти та Інститут освітньої аналітики, то вони підпорядковуються МОН і, звісно, виконують важливі функції, наприклад: (ІМЗО) організаційна робота на конкурсах підручників; (УЦОЯО) організація і проведення ЗНО/НМТ, ЄВІ/ЄФВВ, моніторингових освітніх вимірювань, сертифікації педагогічних працівників спільно із ДСЯО; (УІРО) організація роботи Всеукраїнської школи онлайн; (ІОА) збір та опрацювання освітньої статистики. Цей перелік далеко не вичерпний: із повним списком завдань можна ознайомитися на сайтах відповідних установ.

Однак в межах цієї статті ми не акцентуємо на роботі вищезгаданих інституцій, адже вони не мають владних повноважень розв'язувати питання, викладені у зверненнях/скаргах, окрім тих, що пов'язані з їхньою організаційною діяльністю. Водночас Закон України “Про звернення громадян” забороняє направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються. Тож питання оскарження дій/рішень УЦОЯО, ІМЗО, ІОА та УІРО як установ однаково буде розглядати (й ухвалювати відповідні рішення) МОН або інший компетентний орган (який саме, звісно, залежить від змісту скарги).

Одним із органів публічної влади, що здійснюють функції публічного адміністрування у сфері освіти є Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, діяльність якого регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 244 [3]. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (далі – НАЗЯВО) є постійно діючим колегіальним органом з питань реалізації державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти. В цілому всі повноваження НАЗЯВО щодо публічного адміністрування у сфері освіти можна виокремити в такі групи: 1) акредитація - НАЗЯВО відповідає за процедуру акредитації освітніх програм та інституційну акредитацію закладів вищої освіти, що є підтвердженням відповідності вимогам якості; 2) оцінювання та експертиза - агентство може залучати акредитовані незалежні установи оцінювання та експертів для проведення процедур акредитації, а також проводити власні експертні оцінки; 3) збір інформації - НАЗЯВО має право отримувати необхідну інформацію, документи та матеріали від державних органів, закладів вищої освіти та інших установ для виконання своїх завдань; 4) розробка рекомендацій - агентство може надавати експертну та організаційну підтримку закладам вищої освіти та Міністерству освіти і науки; 5) міжнародна співпраця - до розгляду питань НАЗЯВО може залучати міжнародних експертів та представників провідних іноземних закладів вищої освіти; 6) забезпечення якості освіти - загалом, НАЗЯВО реалізує держав-

ну політику, спрямовану на забезпечення високого рівня якості у вищій освіті України. НАЗЯВО видає накази, які визначають загальні стандарти якості вищої освіти, форми, методи та процедури забезпечення та підвищення якості вищої освіти в Україні серед їх рішень, наприклад, наказом від 15 травня 2024 року № 686 «Про затвердження Положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» [4].

Також функціями публічного адміністрування у сфері освіти наділена Державна служба якості освіти України, положення про яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 168 [5], яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки та який реалізує державну політику у сфері освіти, зокрема з питань забезпечення якості освіти, забезпечення якості освітньої діяльності, здійснення державного нагляду (контролю) за закладами освіти щодо дотримання ними законодавства. До повноважень цього органу віднесено: 1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх на розгляд Міністра освіти і науки; 2) проводить інституційний аудит закладів освіти; 3) надає рекомендації закладам освіти (крім закладів вищої освіти) щодо організації та функціонування внутрішньої системи забезпечення якості освіти; 4) затверджує за результатами експертизи освітні програми дошкільної та загальної середньої освіти (крім типових і тих, що розроблені на основі типових); 5) проводить моніторинг якості освітньої діяльності та якості освіти у порядку, визначеному законодавством; 6) акредитує громадські фахові об'єднання та інших юридичних осіб, що здійснюють незалежне оцінювання якості освіти та освітньої діяльності закладів освіти (крім закладів вищої освіти), веде їх реєстр; 7) здійснює у межах повноважень, передбачених законом, державний нагляд (контроль) за діяльністю закладів освіти щодо дотримання ними вимог законодавства про освіту та видає обов'язкові до виконання ними розпорядження щодо усунення виявлених порушень у визначені строки; 8) здійснює за дорученням МОН контроль за дотриманням вимог щодо організації зовнішнього незалежного оцінювання; 9) у порядку, визначеному МОН, аналізує діяльність місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів з питань освіти (за наявності) в частині, що стосується дотримання вимог законодавства з питань освіти і забезпечення якості освіти на відповідній території, та надає їм відповідні висновки і рекомендації, що оприлюднюються протягом п'яти робочих днів з дня їх надання на офіційному веб-сайті Служби та відповідного органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування; 11) здійснює контроль за веденням обліку дітей шкільного віку в частині здійснення структурними підрозділами місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування повноважень, визначених законом; 12) бере участь у сертифікації педагогічних працівників відповідно до закону [5].

Функціями публічного адміністрування у сфері освіти на місцевому (регіональному) рівні наділені місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які затверджують комплексні програми щодо розвитку освіти регіону, розбудови системи освітніх закладів, матеріально-технічного та фінансового забезпечення закладів освіти, які знаходяться на їх утриманні, запровадження інноваційних проектів розвитку освіти та ін. В межах даного дослідження недоцільно здійснювати аналіз всіх завдань та повноважень, якими наділені місцеві органи публічної влади у сфері освіти, варто тільки зазначити, що вони досить повно закріплені у відповідних нормативно-правових актах, зокрема: 1) повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері освіти закріплені в ст. 65 Закону про освіту та в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» [6]; 2) повноваження органів місцевого самоврядування у сфері освіти закріплені в ст. 66 Закону «Про освіту» [7] та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8].

Органи місцевого самоврядування традиційно виконують роль засновника комунального закладу освіти з усіма похідними обов'язками: затверджувати ключові документи закладу; призначати/звільняти керівника; притягати його до дисциплінарної відповідальності; утримувати, розвивати, забезпечувати заклад усім необхідним відповідно до законодавства, зокрема, ліцензійних умов.

Місцеві держадміністрації здійснюють контроль за дотриманням цього само законодавства як закладами освіти, так і їхніми засновниками. Водночас ні засновник, ні уповноважений ним орган управління у сфері освіти не мають права втручатися в діяльність закладу освіти, що здійснюєть-

ся ним у межах його автономних прав, які реалізують керівник, педагогічна рада, загальні збори (конференція) колективу закладу освіти.

Певними функціями публічного адміністрування у сфері освіти наділений Освітній омбудсмен. Освітній омбудсмен є посадовою особою, яка, згідно з Положенням про нього, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 6 червня 2018 р. № 491 [9], зокрема, може: розглядати скарги та перевіряти факти, викладені в поданих освітньому омбудсмену скаргах; за результатами проведених перевірок ухвалювати рішення щодо обґрунтованості чи необґрунтованості скарги й на його основі надавати рекомендації закладам освіти, органам управління освітою; повідомляти правоохоронні органи щодо виявлених фактів порушення законодавства; надавати консультації здобувачам освіти, їхнім батькам, законним представникам, а також педагогічним, науково-педагогічним і науковим працівникам; представляти інтереси особи в суді тощо.

Існують і інші суб'єкти, які дотично наділені функціями публічного адміністрування у сфері освіти, це органи, створення яких ініціюється державою але які діють на засадах державно-громадського партнерства, зокрема це Національне агентство кваліфікацій, яке діє у відповідності до статті 38 Закону України «Про освіту» та Статуту Національного агентства кваліфікацій, затвердженого Постановою КМУ від 5 грудня 2018 р. № 1029 року [10] і є постійно діючим колегіальним органом, що здійснює визначені цим Законом та іншими актами законодавства функції у сфері кваліфікацій.

Висновки. В результаті дослідження з'ясовано, що систему органів публічної влади, які здійснюють функції публічного адміністрування у сфері освіти складають: 1) центральні органи державної влади, які безпосередньо або дотично реалізують державну політику у сфері освіти – Міністерство освіти і науки України та інші міністерства та відомства (наприклад, Міністерство охорони здоров'я – медична освіта, Міністерство внутрішніх справ – правнича та правоохоронна освіта); 2) спеціально утворені органи державної влади, які наділені повноваженнями щодо забезпечення якості освіти, здійснення державного нагляду (контролю) за закладами освіти – Державна служба якості освіти України, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти; 3) місцеві органи виконавчої влади - місцеві державні в тому числі військові адміністрації, які забезпечують контроль за дотриманням законодавства у сфері освіти на місцевому рівні; 4) органи місцевого самоврядування, зокрема виконавчі органи обласних, районних, міських, селищних і сільських рад – здійснюють управління закладами середньої та професійно-технічної освіти на відповідних територіях, в тому числі їх фінансування.

Аналіз повноважень органів публічної влади, що здійснюють функції публічного адміністрування у сфері освіти дає можливість виокремити наступні рівні взаємодії органів публічної влади, що здійснюють функції публічного адміністрування у сфері освіти та закладами освіти: 1) державний рівень - Міністерство освіти і науки України та інші центральні органи виконавчої влади визначають державну політику в галузі освіти, розробляють стандарти, здійснюють нагляд та координують діяльність на загальнодержавному рівні; 2) регіональний рівень – Обласні державні адміністрації (ОДА) на рівні області відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти, управління обласною комунальною власністю (включаючи заклади освіти) та фінансування освітніх програм; 3) місцевий рівень – органи місцевого самоврядування (міські, сільські, селищні ради) управляють закладами освіти, які перебувають у комунальній власності відповідної громади, забезпечують їхнє фінансування, матеріально-технічне забезпечення та вирішують питання, пов'язані з їхньою діяльністю на території громади.

На підставі аналізу практики їх діяльності доцільно визначити основні проблеми їх взаємодії, а саме: 1) дублювання функцій та неузгодженість - Міністерство освіти і науки, Державна служба якості освіти (Держслужба якості), місцеві органи влади (ради, ОДА) часто мають пересічні повноваження, що спричиняє конфлікти та розпорошення відповідальності; 2) проблеми реалізації політики децентралізації – попри реформу, значна частина повноважень залишається в центрі, а місцеве самоврядування не завжди має достатньо ресурсів чи свободи для ефективного управління мережею закладів освіти, засновництва та фінансування; 3) недостатня фінансова незалежність - заклади освіти часто залежать від централізованих або місцевих бюджетів, що обмежує їхню гнучкість та можливість впроваджувати інновації; 4) неналежна інформаційна координація – відсутність єдиної, ефективної та захищеної системи обміну даними між різними відомствами ускладнює моніторинг, планування та прийняття рішень; 5) проблеми кадрового забезпечення – відсутність ефективної системи обміну знаннями, вміннями та передовими освітніми техноло-

гіями педагогічного персоналу; 6) відсутність належної координації виробничої сфери та сфери послуг з закладами освіти; 7) відсутність конкурентної сфери розподілу фінансових ресурсів між закладами освіти, який має здійснюватись за принципом «успішний заклад – більша фінансова підтримка».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Щокін Р.Г. Особливості системи органів публічного адміністрування у сфері освіти. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. № 2 (30). С. 78–81. URL: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/2/part_2/17.pdf.
2. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова КМУ від 16.10.2014 року № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text>.
3. Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 року № 244. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-%D0%BF#Text>.
4. Про затвердження Положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: Наказ Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти від 15 травня 2024 року № 686. URL: https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2024/08/B9_1.pdf.
5. Про затвердження Положення про Державну службу якості освіти України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 року № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2018-%D0%BF#Text>.
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст.190.
7. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38-39. Ст.380.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст.170.
9. Про затвердження положення про освітнього омбудсмена: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2018 року № 491. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-%D0%BF#Text>.
10. Про затвердження Статуту Національного агентства кваліфікацій: Постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2018 року № 1029. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2018-%D0%BF#Text>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.35>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА

Матвієць О.А.,
аспірант юридичного факультету
Вищого навчального закладу «Національна академія управління»
ORCID: 0009-0007-3088-6753
e-mail: matviz12345@ukr.net

Матвієць О.А. Адміністративно-правовий статус Бюро економічної безпеки України: поняття та структура.

Стаття присвячена дослідженню проблеми поняття та структури адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України.

Досліджено висловлені у науці положення про поняття та структуру адміністративно-правового статусу, які покладено в основу дослідження адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України.

Уточнено найменування блоків адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України, кожний з яких містить свій набір пов'язаних елементів цього статусу, та запропоновано назвати їх функціональним та організаційним блоками.

Структуру адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України складають функціональний блок (елементами якого є мета діяльності, функції, завдання та повноваження Бюро економічної безпеки України) та організаційний блок (елементами якого є порядок створення, ліквідації та реорганізації Бюро економічної безпеки України і його територіальних управлінь, структура та чисельність, порядок призначення та звільнення працівників, служба в Бюро економічної безпеки України, правовий та соціальний захист працівників, контроль за діяльністю Бюро економічної безпеки України та його підзвітність, юридична відповідальність Бюро економічної безпеки України). Особливе місце в системі елементів адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України займають принципи адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України, які охоплюють собою як функціональні, так і організаційні аспекти адміністративно-правового статусу.

За наслідками дослідження надано комплексне визначення поняття адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України, згідно з яким під адміністративно-правовим статусом Бюро економічної безпеки України слід вважати сукупність закріплених нормами адміністративного права функціональних (мети, функцій, завдань та повноважень) та організаційних (порядок створення, ліквідації та реорганізації, його структури, кадрів, контролю за діяльністю та юридична відповідальність тощо) елементів, а також принципів, які визначають правове становище Бюро економічної безпеки України у сфері адміністративних правовідносин.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, елементи адміністративно-правового статусу, Бюро економічної безпеки України, мета, функції, завдання, повноваження, контроль, юридична відповідальність.

Matviiets O.A. Administrative and legal status of the Economic Security Bureau of Ukraine: concept and structure.

The article is devoted to the study of the concept and structure of the administrative and legal status of the Economic Security Bureau of Ukraine.

The provisions expressed in science on the concept and structure of administrative and legal status, which form the basis for the study of the administrative and legal status of the Economic Security Bureau of Ukraine, are examined.

The names of the blocks of the administrative and legal status of the Economic Security Bureau of Ukraine, each of which contains its own set of related elements of this status, are clarified, and it is proposed to name them functional and organizational blocks.

The structure of the administrative and legal status of the Economic Security Bureau of Ukraine consists of a functional block (the elements of which are the purpose of the activities, functions, tasks, and powers of the Economic Security Bureau of Ukraine) and an organizational block (the elements of which are the procedure for the creation, liquidation, and reorganization of the Economic Security Bureau of Ukraine and its territorial administrations, structure and number of employees, the procedure for appointing and dismissing employees, service in the Economic Security Bureau of Ukraine, legal and social protection of employees, control over the activities of the Economic Security Bureau of Ukraine and its accountability, and the legal responsibility of the Economic Security Bureau of Ukraine). The principles of the administrative and legal status of the Bureau of Economic Security of Ukraine occupy a special place in the system of elements of the administrative and legal status of the Bureau of Economic Security of Ukraine, covering both functional and organizational aspects of the administrative and legal status.

Based on the results of the study, a comprehensive definition of the administrative and legal status of the Economic Security Bureau of Ukraine has been provided, according to which the administrative and legal status of the Economic Security Bureau of Ukraine should be considered as a set of functional (goals, functions, tasks, and powers) and organizational (procedure for creation, liquidation, and reorganization, its structure, personnel, control over activities, and legal liability, etc.) enshrined in administrative law, as well as the principles that determine the legal position of the Economic Security Bureau of Ukraine in the field of administrative legal relations.

Key words: administrative and legal status, elements of administrative and legal status, Economic Security Bureau of Ukraine, purpose, functions, tasks, powers, control, legal liability.

Постановка проблеми. Організація та діяльність будь-якого суб'єкта адміністративних правовідносин пов'язується з наділенням його адміністративно-правовим статусом і подальшою реалізацією цього статусу. В процесі реалізації суб'єктом свого адміністративно-правового статусу він впливає на сферу адміністративних правовідносин, в яких він перебуває, взаємодіє з іншими їх суб'єктами, а також у визначених законом випадках також може впливати на їх поведінку. Адміністративно-правовий статус кожного суб'єкта має свою специфіку. Особливий адміністративно-правовий статус має й Бюро економічної безпеки України (надалі – БЕБ), який вказує на його місце серед інших суб'єктів, визначає його характерні риси та відмінності. Зазначене обумовлює необхідність його наукового визначення.

Мета дослідження полягає у визначенні поняття та структури адміністративно-правового статусу БЕБ.

Стан опрацювання проблематики. Проблему адміністративно-правового статусу та його структури загалом, та проблему адміністративно-правового статусу БЕБ, зокрема, досліджували такі науковці як В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, О.М. Гришко, О.Ю. Дрозд, Я.С. Ковальчук, Т.О. Коломoeць, А.Т. Комзюк, А.О. Максютя, Р.С. Мельник, О.В. Мещерякова, О.М. Миколенко, В.В. Пацкан, Р.М. Сиймовський, О.Ф. Скакун, В.В. Слинько, С.Г. Стеценко та інші. Однак, у зв'язку з дискусійністю питань адміністративно-правового статусу БЕБ багато зроблених наукових висновків потребують свого уточнення.

Виклад основного матеріалу. У науці питання про адміністративно-правовий статус суб'єкта правовідносин та його сутність виглядає дискусійним.

Так, наприклад, Т.О. Коломoeць зазначає, що категорія «адміністративно-правовий статус» представляє собою сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом. Водночас, обов'язковою ознакою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються у рамках як адміністративних правовідносин, так і поза ними [1, с. 64]. В той же час, М.І. Шатерніков вважає, що адміністративно-правовий статус державного органу – це встановлена в нормах адміністративного права сукупність ознак, що з урахуванням завдань, функцій і повноважень таких органів визначає їх правове положення серед інших суб'єктів адміністративно-правових відносин [2, с. 63]. На думку ж О.А. Гусара, адміністративно-правовий статус являє собою системну сукупність адміністративно-правових властивостей суб'єкта, що детерміновані нормами адміністративного права [3, с. 117].

З наведених тверджень науковців бачимо цілу низку підходів до визначення поняття адміністративно-правового статусу. Узагальнивши все наведене вище, ми тим не менше більш схильні зробити висновок, що кожне з наведених тверджень про сутність адміністративно-правового статусу не є таким, що виключає інші твердження, оскільки кожне з них акцентує увагу на тих чи інших його особливостях та важливих ознаках. Через це усі вони, на наш погляд, є вірними науковими дефініціями.

Також не менш дискусійним виглядає у науці питання про склад адміністративно-правового статусу як сукупності його елементів.

Так, чи не найбільш поширеним у науці адміністративного права є підхід, відповідно до якого структурними елементами адміністративно-правового статусу державного органу як складної юридично-теоретичної конструкції є: мета його утворення та функціонування, завдання, функції, предмети відання, повноваження, гарантії діяльності та юридичної відповідальності [4, с. 46]. Висловлена також думка, що більшість органів публічного управління характеризуються таким стандартним набором елементів в структурі адміністративно-правового статусу: 1) цілі і завдання; 2) предмет відання; 3) повноваження; 4) функції як факультативний елемент [5, с. 68-69]. Однак, поряд з цим, наприклад, стверджується, що зміст адміністративно-правового статусу, зокрема, Департаменту кіберполіції Національної поліції України становить характеристику правового становища відповідного суб'єкта забезпечення кібербезпеки й охоплює такі елементи: 1) порядок утворення та припинення, найменування та місце в структурі апарату й механізму держави; 2) правові норми, які встановлюють статус Департаменту кіберполіції України; 3) принципи служби в поліції; 4) мету й завдання; 5) компетенцію (предмет відання та функції); 6) повноваження; 7) правові форми та методи їх реалізації; 8) юридичні гарантії; 9) правові обмеження [6, с. 21].

Аналіз цих та інших наукових положень свідчить про те, що крім тих елементів, існування яких для характеристики будь-якого адміністративно-правового статусу зазвичай визнається усіма науковцями та які виглядають безспірними його елементами (наприклад, мета діяльності органу, його завдання, функції чи повноваження), як такі елементи аналізуються також досить специфічні елементи, якими є порядок утворення та припинення органу, найменування та місце в структурі апарату й механізму держави, сукупність правових норм, які встановлюють статус того чи іншого органу як органу державної влади тощо. Вбачається, що для аналізу адміністративно-правового статусу окремих суб'єктів ці специфічні елементи мають важливе значення поряд з загальновизнаними.

Таким чином, не дивлячись на певну схожість у формулюванні елементів адміністративно-правового статусу, їх сукупність у науці визначається досить широко та щодо окремих суб'єктів різниться. У зв'язку з цим, у нас виникає цілком логічне питання про те, чи слід вважати ці специфічні елементи виключно думкою окремого науковця, чи все ж таки ці та інші аналогічні висловлені думки є об'єктивними та заслуговують на увагу?

Відповідаючи на це питання та не аналізуючи безпосередньо правильність висловлених ідей, вважаємо, що поняття адміністративно-правового статусу не можна вважати науковим поняттям зі сталим набором елементів. Очевидно, що слід погодитися з думкою О.І. Миколенко та О.М. Миколенко, що необхідно диференційовано підходити до характеристики структурних елементів адміністративно-правового статусу, в залежності від того, про якого власне суб'єкта адміністративного права йде мова [7, с. 66]. Адміністративно-правовий статус – це не перерахування елементів, адже кожен суб'єкт адміністративного права може мати свій специфічний набір таких елементів в правовому статусі [7, с. 67-68]. Саме зазначена думка, на наш погляд, як ніяка інша цілком повно може пояснити усю специфіку поняття адміністративно-правового статусу та усю ту широку аргументацію, що її наводять науковці при аналізі адміністративно-правового статусу окремих суб'єктів. Відтак, для характеристики адміністративно-правового статусу окремого суб'єкта важливим є правильне визначення сукупності елементів адміністративно-правового статусу з усіх можливих його елементів, які б достатньо повно окреслювали адміністративно-правовий статус цього суб'єкта адміністративних правовідносин. При цьому, в доповнення до думки О.І. Миколенка та О.М. Миколенка зазначимо, що існує як обов'язковий набір елементів, який притаманний поняттю адміністративно-правового статусу загалом, так і відмінні його елементи, які характеризують адміністративно-правовий статус лише окремих суб'єктів та є їх складовою у тій чи іншій своїй сукупності. Ці відмінні елементи повинні відрізнятися від загальних та деталізувати адміністративно-правовий статус окремого суб'єкта.

Враховуючи наведене, вважаємо обов'язковими елементами адміністративно-правового статусу державного органу такі його елементи як мета діяльності органу, його завдання, функції та повноваження. В той же час додатковими елементами такого статусу можуть бути принаймні такі як: найменування та місце в структурі апарату й механізму держави; гарантії діяльності та юридичної відповідальності органу; принципи і територіальні масштаби його діяльності; внутрішня структура такого органу; порядок і спосіб його утворення, ліквідації та реорганізації; форми та методи діяльності; порядок вирішення в цьому органі підвідомчих питань; закріплення джерел його фінансування; право користування державними символами; правові норми, які встановлюють статус цього органу; правові обмеження тощо.

Саме з такого теоретичного підходу щодо сутності та структури поняття адміністративно-правового статусу, на нашу думку, варто виходити при безпосередньому аналізі й адміністративно-правового статусу БЕБ. Його поняття та структура, вважаємо, повинні бути наслідком аналізу наукових положень та законодавства.

Аналізуючи вже поняття, сутність та структуру адміністративно-правового статусу БЕБ зауважимо, що знаходимо у науці безпосередньо і наукові положення про ці поняття. Як вбачається, вони цілком обґрунтовано визначаються на підставі загальних наукових положень про адміністративно-правовий статус. При цьому варто звернути увагу на аналізі у науці множинності понять адміністративно-правового статусу окремих суб'єктів, пов'язаних з БЕБ як інституцією, – власне поняття адміністративно-правового статусу самого БЕБ, поняття адміністративно-правового статусу БЕБ як суб'єкта протидії порушенням бюджетного законодавства, поняття адміністративно-правового статусу працівників БЕБ тощо.

Так, наприклад, А.О. Максютя вважає за доцільне під адміністративно-правовим статусом БЕБ розуміти правове становище цього центрального органу виконавчої влади в системі органів державної влади, що визначається шляхом законодавчого закріплення у нормах адміністративного права його завдань та функцій, предмету відання, компетенції, гарантій діяльності, відповідальності тощо [8, с. 106]. Відповідно серед основних його елементів науковець виділяє: 1) завдання та функції; 2) предмет відання; 3) компетенцію; 4) гарантії здійснюваною цим центральним органом виконавчої влади діяльності; 5) відповідальність тощо [8, с. 106-107]. Натомість, Р.М. Сиймовський пропонує власне визначення поняття адміністративно-правового статусу БЕБ як суб'єкта протидії порушенням бюджетного законодавства, який, на його думку, варто розглядати як закріплену на нормативно-правовому рівні сукупність змістовних (мети, завдань, функцій та повноважень) та організаційно-структурних (наявність структур та їх взаємодії) елементів, які дозволяють мінімізувати та усувати ризики вчинення деліктів у бюджетній сфері і впливати на бюджетну деліктність притаманними БЕБ методами [9, с. 173]. Я.С. Ковальчук же пропонує визначення поняття адміністративно-правового статусу працівника БЕБ як закріпленої нормами адміністративного законодавства та суміжних галузей права (конституційного, трудового та ін.) системи структурних елементів, що визначають правове становище відповідних працівників у сфері публічно-управлінських відносин, яке є похідним від правового статусу БЕБ, та завдяки яким забезпечується можливість виконання завдань та функцій щодо забезпечення економічної безпеки держави, що покладені на цей орган [10, с. 53].

Вважаємо, що два останніх поняття логічно є більш вузькими у порівнянні з визначенням поняття адміністративно-правового статусу БЕБ, яке є більш загальним та охоплює собою як адміністративно-правовий статус БЕБ у відносинах протидії порушенням бюджетного законодавства, так і адміністративно-правовий статус працівників БЕБ, через яких власне БЕБ і діє у правовідносинах. Таким чином, ці два поняття є складовими більш загального поняття адміністративно-правового статусу БЕБ. Не дивлячись на те, що досить часто у наукових дослідженнях щодо адміністративно-правових статусів вбачається отождоження наукових понять, вважаємо, що такі більш вузькі поняття, які є предметом самостійних досліджень, тим не менше дають можливість більш повно дослідити питання адміністративно-правового статусу.

Досліджувалися у науці й питання змісту та сукупності елементів адміністративно-правового статусу БЕБ.

Так, наприклад, О.І. Безпалова та Д.О. Горбач на прикладі Національної гвардії України запропонували виокремити два блоки у структурі адміністративно-правового статусу державного органу а саме: 1) структурно-організаційний блок, що включає два елементи: структурний (структура центрального апарату та окремих територіальних підрозділів, схема організацій-

ного підпорядкування та розподілу функціональних повноважень); організаційний (нормативний порядок створення, реорганізації, ліквідації, порядок реалізації процедур внутрішньої та зовнішньої роботи відповідного органу, порядок взаємодії цього органу із іншими суб'єктами відповідних правовідносин); 2) компетенційний блок, що складається з двох елементів; повноваження, які включають систему прав та обов'язків, та підвідомчість (предмети відання), тобто об'єкти, предмети, сфери суспільних відносин, на які поширюються повноваження відповідного органу [11, с. 38]. Однак, погоджуючись з такою позицією, Я.С. Ковальчук, який аналізує вже безпосередньо поняття адміністративно-правового статусу працівника БЕБ, вважає її досить обґрунтованою, але пропонує компетенційний блок доповнити такими елементами, як мета, завдання, функції та принципи діяльності. При цьому, такий структурний елемент як повноваження, на його думку, правильніше буде віднести до структури адміністративно-правового статусу посадової чи службової особи, оскільки державний орган має певні завдання та функції, що виконуються його посадовими чи службовими повноваженнями шляхом реалізації відповідних повноважень [10, с. 51].

Загалом погоджуючись з висловленими міркуваннями науковців щодо структури досліджених та пов'язаних з БЕБ адміністративно-правових статусів, вважаємо за необхідне уточнити деякі їх положення.

Так, погоджуємося з тим, що у структурі адміністративно-правового статусу державного органу слід виокремлювати окремі блоки елементів адміністративно-правового статусу, які загалом можна розглядати як структурно-організаційний блок та компетенційний блок. Кожний з них має свій набір елементів адміністративно-правового статусу. Однак, досить правильним є твердження Я.С. Ковальчука щодо необхідності віднесення до компетенційного блоку мети, завдань та функцій адміністративного органу. Однак, при цьому, не можемо погодитися з фактично висловленою думкою Я.С. Ковальчука, що до адміністративно-правового статусу БЕБ не доцільно відносити повноваження, оскільки останні, начебто, є складовою адміністративно-правового статусу працівників БЕБ. Вважаємо, що поняття адміністративно-правового статусу БЕБ є більш загальним, яке апіорі повинне охоплювати собою як і повноваження працівників БЕБ, так і особливості адміністративно-правового статусу БЕБ у окремих правовідносинах. Бо власне за відсутності цього, загальний адміністративно-правовий статус БЕБ буде позбавлений самостійності, розподілений на певну сукупність адміністративно-правових статусів пов'язаних суб'єктів, а відтак, залишиться безпредметним. Власне це визнає в подальшому і сам Я.С. Ковальчук, який зауважує, що особливостями адміністративно-правового статусу працівників БЕБ є те, що такий статус є похідним від правового статусу вказаного органу, що утворений як єдиний правоохоронний орган, на який покладається виконання комплексу завдань у сфері забезпечення економічної безпеки держави, починаючи зі здійснення інформаційно-аналітичної роботи та закінчуючи проведенням розслідувань у кримінальних провадженнях [10, с. 54].

Крім того, вважаємо за необхідне уточнити найменування блоків адміністративно-правового статусу БЕБ, кожний з яких містить свій набір пов'язаних елементів цього статусу, та запропонувати їх називати функціональним та організаційним блоками.

Функціональний блок складають ті елементи адміністративно-правового статусу БЕБ, які мають функціональне значення, відображають функцію як сутність, призначення, мету та завдання адміністративно-правового статусу БЕБ. В той же час, до організаційного блоку адміністративно-правового статусу БЕБ відносяться ті елементи, які дають відповідь на питання про те, як ця функція організована, яким є порядок створення, ліквідації та реорганізації БЕБ як органу та його територіальних управлінь, хто призначає на посади та звільняє з посад працівників БЕБ, хто та яким чином здійснює контроль за діяльністю БЕБ тощо. При цьому, важливим є те, що первинним у цій сукупності блоків є саме функціональний блок адміністративно-правового статусу БЕБ, який зумовлює не тільки мету, функції, завдання та зміст БЕБ як адміністративного органу, а й відіграє вирішальну роль при формуванні організаційного блоку адміністративно-правового статусу БЕБ, є орієнтиром при вдосконаленні законодавства, що визначає цей статус. Саме виходячи з виконуваних функцій, мети та завдань органу варто визначати основи його організації та побудови, формування БЕБ та його кадрового забезпечення і фінансування тощо.

З урахуванням висловлених у науці наукових положень та аналізу законодавства про БЕБ вважаємо за необхідне запропонувати власну сукупність елементів адміністративно-правового статусу БЕБ та провести диференціацію блоків цього статусу.

Так, виходячи з наукових напрацювань та змісту законодавства про БЕБ, вважаємо, що елементами його адміністративно-правового статусу є:

Функціональний блок:

1) мета діяльності БЕБ. Безпосередньо у Законі «Про Бюро економічної безпеки України» (надалі – Закон «Про БЕБ») ця мета не визначена. Однак, аналіз законодавства про БЕБ та наукової теорії дає можливість нам зробити висновок, що мету діяльності БЕБ можна визначити як забезпечення економічної безпеки держави шляхом виявлення, мінімізації та усунення ризиків у сфері економіки із застосуванням найкращих світових практик такої діяльності.

2) функції БЕБ чітко визначені Законом «Про БЕБ». Відповідно до покладених завдань БЕБ виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та інші функції (ч. 1 ст. 1 Закону «Про БЕБ»).

3) завдання БЕБ. Згідно зі ст.4 Закону «Про БЕБ» основними завданнями БЕБ є: 1) виявлення зон ризиків у сфері економіки шляхом аналізу структурованих і неструктурованих даних; 2) оцінювання ризиків і загроз економічній безпеці держави, напрацювання способів їх мінімізації та усунення; 3) надання пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів з питань усунення передумов створення схем протиправної діяльності у сфері економіки; 4) забезпечення економічної безпеки держави шляхом запобігання, виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави; 5) збирання та аналіз інформації про правопорушення, що впливають на економічну безпеку держави, та визначення способів запобігання їх виникненню в майбутньому; 6) планування заходів у сфері протидії кримінальним правопорушенням, віднесеним законом до його підслідності тощо.

4) повноваження БЕБ. Згідно зі ст.8 Закону «Про БЕБ» БЕБ відповідно до покладених на нього завдань: 1) здійснює оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування у межах передбаченої законом підслідності; 2) здійснює інформаційно-пошукову та аналітично-інформаційну роботу з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності БЕБ; 3) здійснює інформаційну взаємодію з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами судової влади, іншими державними органами, підприємствами, установами та організаціями, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями; 4) здійснює розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання за вчинення кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності; 5) збирає, обробляє та аналізує інформацію щодо кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності тощо.

Організаційний блок:

1) порядок створення, ліквідації та реорганізації БЕБ і його територіальних управлінь. БЕБ є юридичною особою публічного права та здійснює свої повноваження через центральний апарат і територіальні управління. Територіальні управління БЕБ є юридичними особами публічного права, мають самостійний баланс, рахунки в органах Державної казначейської служби України, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням.

БЕБ та його територіальні управління утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Кабінетом Міністрів України. Так, зокрема, БЕБ було створене постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2021 р. № 510 «Про утворення Бюро економічної безпеки України».

2) структура та чисельність БЕБ, порядок призначення та звільнення працівників БЕБ, служба в БЕБ, правовий та соціальний захист працівників. Цей елемент адміністративно-правового статусу визначається розділом III «Організація діяльності БЕБ» Закону.

Зокрема, структура БЕБ може включати підрозділи детективів, інформаційно-аналітичні, оперативно-технічні та інші підрозділи. Структура, штатний розпис БЕБ, положення про структурні підрозділи центрального апарату та територіальних управлінь, посадові інструкції працівників БЕБ затверджуються Директором БЕБ. Гранична чисельність працівників центрального апарату і територіальних управлінь БЕБ визначена на рівні Закону та складає не більше 4 тисяч осіб. Призначення на посади в БЕБ здійснюється виключно за результатами конкурсного відбору на зайняття відповідної посади, який проводиться кадровими комісіями в порядку, визначеному Директором БЕБ, з урахуванням особливостей, передбачених Законом «Про БЕБ».

Особи, які мають спеціальні звання БЕБ, проходять службу у БЕБ, порядок якої визначається Законом «Про БЕБ» та Положенням про проходження служби особами, які мають спеціальні зван-

ня БЕБ, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29.11.2022 р. №1333, а також іншими нормативно-правовими актами. Правовий, соціальний захист працівників БЕБ визначається розділом IV Закону «Про БЕБ».

3) контроль за діяльністю БЕБ та його підзвітність. Контроль за діяльністю БЕБ здійснюється як державними, так і громадськими органами.

Зокрема, з метою забезпечення прозорості та суспільного контролю за діяльністю БЕБ утворюється Рада громадського контролю при БЕБ у складі дев'яти осіб, яка формується відповідно до результатів відкритого та прозорого конкурсу (ст.34 Закону «Про БЕБ»). Крім того, Директор БЕБ щороку, не пізніше 1 березня, звітує перед Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України про діяльність БЕБ за попередній календарний рік. Порядок звітування визначається ст.35 Закону «Про БЕБ».

Крім того, в БЕБ з метою забезпечення доброчесності працівників БЕБ, забезпечення дотримання цього Закону та інших нормативно-правових актів у структурі центрального апарату БЕБ діє підрозділ внутрішнього контролю. Рішенням Директора БЕБ підрозділи внутрішнього контролю можуть створюватися у складі територіальних управлінь БЕБ. Підрозділи внутрішнього контролю підпорядковуються безпосередньо Директору БЕБ.

4) юридична відповідальність БЕБ визначається через відповідальність працівників БЕБ. Згідно зі ст.38 Закону «Про БЕБ» за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків працівники БЕБ несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, матеріальну та дисциплінарну відповідальність згідно із законом. Окремо визначається також відповідальність працівників БЕБ за розголошення, нецільове використання, порушення правил роботи з інформацією, інше протиправне використання інформаційних систем БЕБ (ст. 37 Закону). Особливий зміст цього елемента адміністративно-правового статусу БЕБ займає дисциплінарна відповідальність, яка на відміну від інших видів юридичної відповідальності безпосередньо врегульовується ст.36 Закону «Про БЕБ».

Особливе місце в системі елементів адміністративно-правового статусу БЕБ займають, на наш погляд, **принципи адміністративно-правового статусу БЕБ**. Виходячи з того, що зазвичай принципи охоплюють собою як функціональні, так і організаційні аспекти адміністративно-правового статусу, що особливо є притаманно для загальних принципів права (які характерні для усієї системи права, а відтак, і для адміністративно-правового статусу та усіх його блоків та елементів), віднесення кожного з них чи то лише до функціонального, чи то лише до організаційного блоку елементів адміністративно-правового статусу не виглядає доцільним. Принципи власне є тим елементом, який надає адміністративно-правовому статусу системності, знаходиться на межі цих блоків, який об'єднує цих два блоки елементів адміністративно-правового статусу у єдине правове явище. Виходячи з правового аналізу вважаємо, що принципами адміністративно-правового статусу БЕБ є такі принципи як: 1) верховенства права; 2) законності; 3) справедливості; 4) неупередженості; 5) незалежності БЕБ від інших, крім державних, інтересів; 6) пріоритетності додержання прав, свобод і інтересів фізичних та юридичних осіб; 7) політичної нейтральності та позапартійності; 8) оперативності; 9) персональної відповідальності кожного працівника; 10) єдиноначальності у реалізації повноважень БЕБ; 11) відкритості та прозорості діяльності БЕБ для суспільства та громадського контролю, підзвітності і підконтрольності визначеним законом державним органам; 12) взаємодії БЕБ з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями [11, с. 222-227].

Висновки. Усе наведене нами дає можливість надати комплексне визначення поняття адміністративно-правового статусу БЕБ, згідно з яким під адміністративно-правовим статусом БЕБ слід вважати сукупність закріплених нормами адміністративного права функціональних (мети, функцій, завдань та повноважень) та організаційних (порядку створення, ліквідації та реорганізації, його структури, кадрів, контролю за діяльністю та юридична відповідальність тощо) елементів, а також принципів, які визначають правове становище БЕБ у сфері адміністративних правовідносин.

Структуру адміністративно-правового статусу БЕБ складають функціональний блок (мета діяльності, функції, завдання та повноваження БЕБ) та організаційний блок (порядок створення, ліквідації та реорганізації БЕБ і його територіальних управлінь, структура та чисельність, порядок призначення та звільнення працівників, служба в БЕБ, правовий та соціальний захист працівників, контроль за діяльністю БЕБ та його підзвітність, юридична відповідальність БЕБ).

Особливе місце в системі елементів адміністративно-правового статусу БЕБ займають принципи адміністративно-правового статусу БЕБ, які охоплюють собою як функціональні, так і організаційні аспекти адміністративно-правового статусу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
2. Шатерніков М.І. Адміністративно-правовий статус господарських судів: сутність і зміст. *Право і безпека*. 2016. № 2 (61). С. 60–64. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2016_2_12 (дата звернення: 01.12.2025).
3. Гусар О.А. Адміністративно-правовий статус персоналу державного управління. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 116–123. URL: <https://www.applaw.net/index.php/journal/article/view/566> (дата звернення: 01.12.2025).
4. Кириченко Ю.М. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7. Ч. 2. С. 41–47. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/502578c1-8aaa-4da6-8a79-b596a87d74a8/content> (дата звернення: 01.12.2025).
5. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правотрової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
6. Білобров Т.В. Адміністративно-правовий статус Департаменту кіберполіції Національної поліції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 209 с. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/d25a3281-5449-4814-aaf8-f7ccb8fc02fe/content> (дата звернення: 01.12.2025).
7. Миколенко О.І., Миколенко О.М. Адміністративно-правовий статус як категорія адміністративного права. *Правова держава*. 2023. № 52. С. 65–73. <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2023.52.291720>.
8. Максютя А.О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України. *Правові новели*. 2024. № 22. С. 103–110. DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2024.22.14>.
9. Сиймовський Р.М. Адміністративно-правовий статус Бюро економічної безпеки України як суб'єкта протидії порушенням бюджетного законодавства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2025. № 87. Том 3. С. 169–174. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.3.24>.
10. Ковальчук Я.С. Поняття та елементи адміністративно-правового статусу працівників Бюро економічної безпеки України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. Том 34 (73). № 1. 2023. С. 49–55. DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.1/08>.
11. Безпалова О.І., Горбач Д.О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. *Форум права*. 2017. № 5. С. 31–38 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_5_5 (дата звернення: 01.12.2025).
12. Матвієць О.А. Принципи адміністративно-правового статусу Бюро економічної безпеки України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 5. Ч. 2. С. 219–227. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.33>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.36>

ПРАВООХОРОННА ФУНКЦІЯ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Машика Ю.В.,
*заступник начальника відділу контролю
класифікації товарів Закарпатської митниці,
аспірант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0009-0000-5624-3579*

Машика Ю.В. Правоохоронна функція митних органів України в умовах війни: виклики та перспективи розвитку.

У статті здійснено аналіз основних проблем реалізації правоохоронної функції митними органами України під час дії правового режиму воєнного стану та перспектив її розвитку. Досліджено сучасні наукові підходи до визначення правоохоронної функції митних органів та міжнародну практику її ролі у діяльності митних адміністрацій. Критично оцінено ігнорування специфіки функціонування митних органів України, яка не обмежується суто виконанням фіскальних завдань, що призвело до руйнування ключових напрямків їх діяльності – захисного та регулятивного. Виявлено основні проблеми реалізації правоохоронної функції української митниці, які полягають у неоднозначному нормативно-правовому регулюванні правоохоронного статусу митних органів, надмірній фіскальній спрямованості діяльності митниці, а також порушенні принципів незалежності й автономності митниці, виключності її повноважень. Встановлено наявність повноцінного правоохоронного статусу митних органів ворожих держав (росії та білорусі), а також митних органів самопроголошених республік на окупованих українських територіях, що підтверджує необхідність надання відповідного статусу українській митниці в перспективі потенційного межування з цими державами та територіями. На основі проведеного дослідження запропоновано законодавчо закріпити надання митним органам України права здійснювати ОРД та проводити досудове розслідування злочинів у справах про контрабанду, а також у випадках виявлення протиправної діяльності посадових осіб митних органів. Обґрунтовано пропозицію щодо зміни конфігурації підслідності злочинів на основі концентрації заходів з виявлення контрабанди та порушень митних правил, документування та розслідування фактів таких злочинів і правопорушень в межах компетенції одного профільного державного органу – Державної митної служби України (далі – ДМСУ). Також, запропоновано створення у структурі підрозділів боротьби з контрабандою та порушень митних правил центрального апарату та територіальних органів ДМСУ спеціального слідчого відділу, уповноваженого на здійснення ОРД. Окремо наголошено на необхідності запровадження нефіскальних критеріїв оцінки ефективності реалізації правоохоронної функції митних органів.

Ключові слова: митні органи, правоохоронна функція, оперативно-розшукова діяльність, воєнний стан, контрабанда.

Mashyka Y.V. Law enforcement function of customs authorities of Ukraine in wartime: challenges and prospects for development.

The article analyzes the main problems of implementing the protective (law enforcement) function by customs authorities of Ukraine during the legal regime of martial law and the prospects for its development. Modern scientific approaches to defining the law enforcement function of customs authorities and international practice of its role in the activities of customs administrations are studied. The ignoring of the specifics of the functioning of customs authorities of Ukraine, which is not limited to the implementation of purely fiscal tasks, which led to the destruction of key areas of their activity – protective and regulatory, is critically assessed. The main problems of implementing the law

enforcement function of Ukrainian customs are identified, which consist in the ambiguous regulatory and legal regulation of the law enforcement status of customs authorities, excessive fiscal orientation of customs activities, and also the violation of the principles of independence and autonomy of customs, and the exclusivity of its powers. The existence of a full-fledged law enforcement status of the customs authorities of enemy states (russia and belarus), the customs authorities of self-proclaimed republics in the occupied Ukrainian territories, has been established, which confirms the need to provide the Ukrainian customs with the appropriate status in the future of potential bordering with these states and territories. Based on the research conducted, it is proposed to legally enshrine the right of the customs authorities of Ukraine to carry out operational and investigative activities and conduct pre-trial investigations of crimes in cases of smuggling, and in cases of detection of illegal activities of customs officials. A proposal is substantiated to change the configuration of criminal prosecution based on the concentration of measures to detect smuggling and violations of customs rules, documenting and investigation of the facts of such crimes and offenses within the competence of one specialized state body - the State Customs Service of Ukraine. It is also proposed to create a special investigative department within the structure of the units for combating smuggling and violations of customs rules of the central apparatus and territorial bodies of the State Customs Service of Ukraine, authorized to carry out operational and investigative activities. Separately, the need to introduce non-fiscal criteria for assessing the effectiveness of the implementation of the protective (law enforcement) function of customs authorities is emphasized.

Key words: customs authorities, law enforcement function, operational and investigative activities, martial law, smuggling.

Постановка проблеми. Тривале ігнорування специфіки функціонування митних органів України, яка не обмежується суто виконанням фіскальних завдань, призвело до руйнування ключових напрямків їх діяльності – захисного та регулятивного. Об'єднання митних і податкових органів України в кінці 2012 року зумовило втрату митними органами суб'єктності та значної частини повноважень у сфері реалізації правоохоронної функції. Сучасна практика здійснення митної справи у розвинених державах Європи та світу орієнтується на розширення повноважень митних адміністрацій у сфері протидії контрабанді, тероризму, торгівлі наркотиками, тому в одних державах митні органи наділені повноцінним правоохоронним статусом, а в інших – інтегровані у правоохоронні структури. В Україні митна адміністрація, з моменту утворення окремих митної та податкової служб у 2019 році, правоохоронним статусом наділена суто формально, без практичних механізмів його реалізації. Повномасштабне вторгнення російських військ та оголошення правового режиму воєнного стану в Україні значно поглибили кризу в цій сфері, адже митники, формально уповноважені на виконання безпекових завдань, не мають достатніх повноважень у сфері правоохоронної діяльності.

Стан опрацювання. Проблеми реалізації правоохоронної функції митними органами України частково досліджували вітчизняні вчені: Додін Є.В., Дорофєєва Л.М., Комзюк В.Т., Кормич Б.А., Кунєв Ю.Д., Маслова А.Б., Пашко П.В., О.І. Попівняк, Приймаченко Д.В., Ченцов В.В., Федотов О.П., Фрадинський О.А. та інші. Однак, оголошення правового режиму воєнного стану у зв'язку з військовою інтервенцією російських військ на територію України, а також прискорення євроінтеграційних процесів у митному напрямку, поставило перед митними органами України нові виклики, пов'язані із забезпеченням національної безпеки. Таким чином, дослідження сучасних викликів та перспектив розвитку правоохоронної функції митних органів України є актуальним як у контексті умов правового режиму воєнного стану, так і в потенційній повоєнній організації митної системи держави.

Метою даної роботи є дослідження основних проблем реалізації митними органами України правоохоронної функції в умовах правового режиму воєнного стану та шляхів їх вирішення в контексті потенційної повоєнної організації митної системи держави.

Виклад основного матеріалу. Правоохоронна та фіскальна функції історично є першими напрямками діяльності митних органів. А.Б. Маслова зауважує, що ці функції митних органів є нерозривними, взаємозумовленими та змістовно об'єднаними, які структурно розросталися й розширювалися [1, с. 35-36]. Однак, на сьогодні у державах, що розвиваються, митні адміністрації в першу чергу концентруються на фіскальному напрямі діяльності, а у державах з розвинутою економікою – на виконанні безпекових завдань.

Ю.Д. Кунев зауважує, що у більшості соціально орієнтованих країн ключовою є саме правоохоронна функція, яка відповідає постнеокласичним моделям розвитку суспільства та визначає основні завдання й структуру митних адміністрацій у США та ЄС [2, с. 48]. У свою чергу, В.В. Ченцов теж підкреслює вихід на передній план на початку ХХІ століття правоохоронної функції митних інституцій у зв'язку з глобальними терористичними загрозами та загостренням різнопланових викликів людству [3, с. 240].

У вітчизняній правовій науці правоохоронна функція митних органів пов'язується в першу чергу з протидією контрабанді та порушенням митних правил, забезпеченням митної безпеки держави шляхом захисту прав інтелектуальної власності та охорони історико-культурних цінностей, а також з протидією найбільш небезпечним формам міжнародної злочинності. У наукових дослідженнях часто наголошується на важливості правоохоронної функції митних адміністрацій для забезпечення національної безпеки держави.

П.В. Пашко вважає, що сучасна правоохоронна функція митних органів спрямована на захист держави від внутрішніх і зовнішніх загроз шляхом ефективної боротьби з контрабандою та порушенням митних правил, захисту прав інтелектуальної власності, забезпечення екологічної безпеки, охорони історико-культурної спадщини та протидії міжнародній злочинності і тероризму [4, с. 118].

Є.В. Додін пропонує більш широкий підхід до розуміння правоохоронної функції митних органів, який охоплює виконання та контроль за додержанням законодавства з питань митної справи, боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил, а також боротьбу з корупцією та іншими правопорушеннями, пов'язаними із професійною діяльністю митника, забезпечення безпеки персоналу, охорону об'єктів митної інфраструктури, забезпечення дотримання належного режиму на цих об'єктах [5, с. 81].

Переважаючи більшість українських дослідників вважає, що для повноцінної реалізації правоохоронної функції митними органами України необхідним є надання митній службі права на здійснення оперативно-розшукових заходів (далі – ОРД), дізнання та досудового слідства у справах щодо злочинів, віднесених до підслідності митниці.

Так, П.В. Пашко підкреслює, що законодавство України не врегульовує питання надання митним органам статусу правоохоронного органу, оскільки підтвердженням такого статусу є право на здійснення ОРД, дізнання, слідства та інших кримінально-процесуальних дій, особливо у справах про контрабанду [4, с. 119]. Аналогічну позицію висловлює В.Т. Комзюк, який вважає, що митні органи повинні здійснювати первинні процесуальні дії щодо виявлення та фіксації правопорушень, пов'язаних із здійсненням державної митної справи, оскільки саме вони є найбільш обізнаними з порядком переміщення товарів через митний кордон України, здійсненням митного контролю та оформлення [6, с. 159]. Д.В. Приймаченко наголошує на ключовому недоліку правового статусу митних органів України – невідповідності міжнародним стандартам через відсутність права на здійснення ОРД [7, с. 15]. Л.М. Дорофєєва теж вважає, що як і у більшості країн світу, правоохоронна функція митних органів має включати механізми реалізації оперативно-розшукових заходів [8, с. 128].

Надання митним органам повноважень на здійснення ОРД і досудового розслідування є також загальновизнаною міжнародною практикою. Кіотська конвенція містить стандартне правило, що національним законодавством визначаються умови, за яких митна служба правомочна: оглядати товари та транспортні засоби; вимагати пред'явлення документів або листування; вимагати доступу до комп'ютерних баз даних; проводити обшук осіб та приміщень; добувати докази [9].

Також, у грудні 2015 року було ухвалено Резолюцію Пунта-Кана Комісії з питань політики ВМО щодо ролі митниці в контексті безпеки. Цією резолюцією передбачено необхідність активної участі митних органів у боротьбі з тероризмом, включно із запобіганням фінансуванню терористичної діяльності; заохочується активна участь митних органів у правоохоронній діяльності як першої лінії захисту від транскордонної злочинності, тероризму та екстремізму [10].

Незважаючи на міжнародно-правову практику, результати вітчизняних наукових досліджень та жваве обговорення необхідності надання вітчизняній митниці повноцінного правоохоронного статусу, в тому числі права на ОРД, дізнання та досудове розслідування злочинів, пов'язаних з контрабандою, жодних вагомих рішень з цього питання у довоєнний період так і не було ухвалено. Проблеми неповноцінного статусу української митниці у сфері реалізації правоохоронної функції активно почали обговорюватись лише після початку повномасштабного вторгнення ро-

сійських військ на територію України. На нашу думку, це пов'язано з тим, що в умовах правового режиму воєнного стану роль митниці значно зросла, а ігнорування відсутності у неї правоохоронного статусу суттєво обмежило можливості держави протидіяти ворогу в певних напрямках.

Ключовою проблемою у реалізації правоохоронної функції митних органів України в умовах правового режиму воєнного стану є неоднозначність нормативно-правового регулювання. Митне законодавство України формально передбачає можливість організації та проведення ОРД митними органами [11]. Згідно з п.3 ст.5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» органи доходів і зборів належать до державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю [12]. Водночас, статтею 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» передбачено, що до правоохоронних органів належать «інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції», а також те, що «захисту відповідно до цього Закону підлягають працівники правоохоронних органів, які беруть безпосередню участь у контролі за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України» [13]. Однак, незважаючи на вищевказані норми, ні повноваження митниці, ні її організаційна структура, ні жодні інші акти законодавства не визначають реальних механізмів реалізації митницею права на ОРД.

Другою проблемою, яка значно обмежує реалізацію правоохоронної функції митних органів України в умовах правового режиму воєнного стану є надмірна фіскальна спрямованість діяльності української митниці. Навіть в умовах війни результати діяльності ДМСУ та її територіальних органів переважно оцінюються за допомогою фіскальних критеріїв. Ефективність правоохоронної діяльності митниці визначається кількістю заведених справ про контрабанду та порушення митних правил, обсягом стягнутих коштів у вигляді штрафів і пені, а також вартістю товарів, конфіскованих на підставі заходів правоохоронного характеру, а не через кінцевий результат заведеної справи – судові рішення на користь держави.

Ще однією проблемою, яка суттєво обмежує реалізацію правоохоронної функції української митниці в умовах правового режиму воєнного стану, є ігнорування особливого правового статусу митної служби, що порушує принципи незалежності й автономності митниці, а також принцип виключності її повноважень. Специфіка здійснення митної справи полягає у необхідності володіння та застосування посадовими особами митниць вузькопрофільних знань, практичних навичок і досвіду, які формуються шляхом виконання особливого виду діяльності. Невизнання цієї специфіки зумовило залежність української митної адміністрації від Міністерства фінансів України, фактичну передачу частини компетенції правоохоронним органам та обмежило можливості міжнародної взаємодії з іноземними митними адміністраціями, що особливо актуально в умовах воєнного стану, коли важливо забезпечити обмін даними щодо протидії контрабанді зброї та культурних цінностей.

На нашу думку, військова агресія російської федерації повинна була стати акселератором змін у правовому статусі української митниці. В історії низки країн військові, терористичні та суспільно-політичні події стали передумовами побудови митних органів зі значними правоохоронними повноваженнями. Наприклад, правовий статус митних органів Франції значно посилювався після Французької революції, митна служба Німеччини була створена як окремий орган після Другої світової війни, а митна служба США була суттєво реорганізована після терактів 11 вересня 2001 року.

Рекомендації ВМО щодо «крихких кордонів» теж підкреслили необхідність розширення правоохоронних можливостей митниці. 27 травня 2022 року Генеральний секретар ВМО Доктор Мікурія надав кілька рекомендацій щодо післявоєнного відновлення української митниці, включаючи надання повноцінного статусу правоохоронного органу, адже крихітні та постраждалі від конфлікту кордони, включно з війною, як правило, приваблюють більше незаконної торгівлі [14].

У цьому контексті слід звернути увагу на повноцінний правоохоронний статус митних органів самопроголошених і невизнаних республік, утворених росією на окупованих українських територіях, а також митних органів Республіки Абхазія, яка по суті являє собою частково визнану самопроголошену республіку, утворену після російсько-грузинської війни 1992-1993 років за допомогою військового та політичного впливу російської федерації [15, с. 181]. Крім того, статусом правоохоронного органу також наділені митні органи ворожих держав: російської федерації та республіки білорусь.

Таким чином, повноцінний правоохоронний статус ДМСУ є не лише рекомендацією міжнародних організацій, але й вимогою воєнного часу в умовах перебування з ворожими державами та псевдо республіками на непідконтрольних українських територіях, де митники цим статусом наділені. Хоча роль української митниці в умовах війни з агресором зростає, однак все ще залишається недооціненою.

У 2024 році ДМСУ надсилає до Міністерства фінансів України лист від 20.08.2024 № 1/20-02-02/5/5820 із пропозиціями щодо законопроектів, які полягали у внесенні ДМСУ до переліку органів, уповноважених на здійснення ОРД та проведення досудового розслідування злочинів про контрабанду; створення в її системі спеціалізованого підрозділу з відповідними повноваженнями; визначення завдань та процедури призначення керівника спеціалізованого підрозділу [16, с. 63-64]. Також, Національною стратегією доходів до 2030 року передбачено, що впродовж 2024-2027 років необхідно забезпечити надання митним органам права здійснювати ОРД та проводити досудове розслідування у справах про контрабанду товарів з метою посилення безпекової функції ДМСУ шляхом її перетворення в правоохоронний орган відповідно до міжнародної практики, здійснення ефективної боротьби з недобросовісними суб'єктами ЗЕД, усунення дублювання правоохоронних функцій в митній сфері [17]. Проте, реалізації цих ініціатив досі не відбулося. Відсутніми залишаються навіть конкретні кроки, необхідні для впровадження зазначених ініціатив.

З огляду на вищезазначені виклики для реалізації правоохоронної функції митними органами України, необхідними є комплексні рішення для розширення правоохоронних повноважень української митниці як в умовах правового режиму воєнного стану, так і в повоєнній перспективі.

Основним аспектом розвитку правоохоронної функції є нормативно-правове забезпечення надання митним органам України права здійснювати ОРД та проводити досудове розслідування злочинів у справах про контрабанду, а також у випадках виявлення протиправної діяльності посадових осіб митних органів. У цьому контексті ми погоджуємось з пропозицією О.І. Попівняка щодо внесення змін до статей 38 та 216 Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПКУ) з метою включення митних органів до переліку органів досудового розслідування з правом розслідувати злочини, передбачені статтями 201 «Контрабанда культурних цінностей та зброї» і 305 «Контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів» Кримінального кодексу України (далі – ККУ), які наразі знаходяться у підслідності Служби безпеки України (далі – СБУ) [18; 19; 20, с. 168].

Також, необхідно закріпити за митними органами України підслідність злочинів, передбачених статтями 201¹ «Контрабанда лісоматеріалів та цінних порід дерев», 201³ «Контрабанда товарів», 201⁴ «Контрабанда підакцизних товарів» Кримінального кодексу України, що нині належать до компетенції Бюро економічної безпеки (далі – БЕБ). Як наслідок, має втратити чинність низка підпунктів п. 2 ст. 18 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», що передбачають інформування митними органами БЕБ щодо виявлених порушень законодавства про податки, збори [12].

Для унеможливлення протиправної діяльності посадових осіб митних органів слід визначити виключну компетенцію Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) щодо розслідування службових злочинів, вчинених посадовими особами митниць. Ці повноваження де-юре уже наявні у ДБР, оскільки цей орган здійснює розслідування злочинів, вчинених працівниками правоохоронних органів [19], а відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» митниця юридично відноситься до цієї категорії. Виключна компетенція ДБР у цій сфері, відповідно, унеможливить втручання слідчих Національної поліції у будь-які розслідування, пов'язані з митною сферою.

Вищезазначена конфігурація підслідності відповідає європейським стандартам у сфері розслідування злочинів, пов'язаних із митною діяльністю, і дозволить забезпечити чітке розмежування відповідальності ДМСУ за стан протидії контрабанді та порушенням митних правил, а ДБР – за контроль дотримання законності у роботі митних органів. Очевидно, що вплив СБУ, БЕБ і Національної поліції на митну сферу буде мінімізовано, оскільки мета створення цих органів лише опосередковано пов'язана з митною сферою. Також, значно посилений правовий статус української митниці дозволить безпосередньо взаємодіяти з митними адміністраціями іноземних держав на міжнародному рівні, в тому числі з метою проведення міжнародних «контрольованих поставок» наркотичних засобів, психотропних речовин, інших предметів контрабанди, спільних операцій зі встановлення організаторів організованих злочинних угруповань у напрямку контрабанди тощо.

З огляду на нормативно-правове забезпечення посилення правоохоронного статусу ДМСУ, важливо забезпечити організаційно-правову основу реалізації права на ОРД, дізнання і досудове розслідування злочинів, віднесених до підслідності митниці. Необхідним є створення у структурно-функціональній моделі центрального апарату та територіальних органів ДМСУ спеціального правоохоронного блоку з відповідною компетенцією. На нашу думку, оскільки за реалізацію правоохоронної функції у митних органах відповідає підрозділ боротьби з контрабандою та порушенням митних правил, то саме в його структурі доцільно створити спеціальний слідчий відділ. Повноваження щодо здійснення ОРД слід також надати підрозділам внутрішнього контролю, що дозволить виявляти і протидіяти протиправній діяльності посадових осіб митниць.

Окремо слід наголосити на тому, що контроль за ефективністю реалізації правоохоронної функції митними органами України не може здійснюватись виключно за фіскальними критеріями. Поряд з нормативними та організаційно-правовими засадами посилення правоохоронного статусу ДМСУ, необхідно запровадити нефіскальні критерії оцінки ефективності реалізації правоохоронної функції, які в першу чергу пов'язані з кінцевим результатом виявлення та документування злочинів і правопорушень. Це дозволить уникнути врахування у статистиці формально порушених, але безперспективних справ, по яким судами приймаються рішення не на користь держави.

Висновки. Виходячи з аналізу законодавства України та позицій вітчизняних вчених, відсутність у митних органів України права на ОРД значно обмежує реалізацію їх правоохоронної функції та унеможливує повноцінну боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил без залучення підрозділів СБУ, БЕБ та МВС. В умовах війни значно пожвавились дискусії з приводу необхідності надання митним органам України повноцінного правоохоронного статусу, що є не лише загальновизнаною міжнародною практикою чи вимогою ЄС у рамках інтеграції митної адміністрації України до європейської митної системи, але й цілком логічним рішенням у перспективі сучасного та майбутнього військово-політичного середовища існування держави.

Очевидним є факт, що докорінно змінити ситуацію у правоохоронній діяльності української митниці неможливо, не змінюючи алгоритми роботи суміжних державних органів та служб, в тому числі правоохоронних. У першу чергу необхідно усунути парадокс нормативно-правового регулювання у сфері правоохоронної діяльності, коли майже кожен правоохоронний орган має певні повноваження щодо проведення оперативних заходів у митній сфері.

Розширення правоохоронних повноважень митних органів України через зміну їх організаційної структури, надання права на ОРД, дізнання та досудове розслідування у справах про контрабанду, запровадження нефіскальних критеріїв оцінки ефективності реалізації правоохоронної функції митними органами, а також запропонована у даній статті конфігурація підслідності злочинів у митній сфері дозволить надати вітчизняній митній адміністрації України правовий статус, який відповідатиме міжнародним стандартам, особливостям функціонування в умовах правового режиму воєнного стану, а також перспективам повоєнної організації митної системи.

Крім того, концентрація заходів з виявлення контрабанди та порушень митних правил, документування та розслідування фактів таких злочинів і правопорушень в межах компетенції одного профільного державного органу є раціональним, сприятиме ефективнішому використанню фінансових та людських ресурсів, а також забезпечить чіткий розподіл відповідальності за стан законності у сфері здійснення митної справи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Маслова А.Б. Органи, що реалізують державну митну політику, як складова системи публічного адміністрування: людиноцентристська концепція трансформації: дис. ... докт. юрид. наук. Запоріжжя, 2021. 444 с.
2. Кунев Ю.Д. Правова організація діяльності митної служби України: теоретичні та методологічні основи: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2010. 442 с.
3. Ченцов В.В. Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз: дис. ... д-ра юрид. наук. Донецьк, 2013. 453 с.
4. Пашко П.В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації): монографія. Одеса. 2009. 628 с.
5. Додін Є.В. Правоохоронна функція митних органів. Митна справа. № 6 (66). 2009. С. 76–84.

6. Комзюк В.Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2014. 446 с.
7. Приймаченко Д.В. Правоохоронна діяльність митних органів України: ознаки та поняття. *Митна справа*. 2004. № 6. С. 14–18.
8. Дорофєєва Л.М. Окремі аспекти захисної функції митних органів України. *Науковий вісник публічного і приватного права: зб. наук. праць*. 2017. Вип. 2. С. 124–129. URL: http://lsej.org.ua/4_2020/78.pdf.
9. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Київська конвенція): затверджена Радою митного співробітництва 18.05.1973 р. (у редакції Брюсельського Протоколу 1999 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643/print (дата звернення: 20.11.2025).
10. Резолюція Пунта-Кана Комісії з питань політики Всесвітньої митної організації про роль митниці в контексті безпеки, грудень 2015. URL: <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/resolutions/resolution-of-the-wco-policy-commission-on-the-role-of-customs-in-the-security-context.pdf?db=web> (дата звернення: 15.11.2025).
11. Положення про Державну митну службу України: постанова Кабінету міністрів України від 06.03.2019 р. № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#n209> (дата звернення: 01.12.2025).
12. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30.06.1993 року № 3341-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12#Text> (дата звернення: 02.12.2025).
13. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 року № 3781-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text> (дата звернення: 13.12.2025).
14. Role of Customs in conditions of war. URL: <https://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2022/may/role-of-customs-in-conditions-of-war.aspx> (дата звернення: 09.03.2025).
15. Фрадинський О. Діяльність митних служб самопроголошених державних утворень (на прикладі Державного митного комітету Республіки Абхазія). *Світ фінансів*. 2013. Вип. 4. С. 180-188.
16. Звіт про виконання Плану роботи Державної митної служби України за 2024 рік. URL: <https://customs.gov.ua/plani-ta-zviti-roboti> (дата звернення: 06.12.2025).
17. Національна стратегія доходів до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року № 1218-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-skhvalennia-natsionalnoi-stratehii-dokhodiv-do-2030-s1218-271223> (дата звернення: 12.12.2025).
18. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 30.11.2025).
19. Кримінально-процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 30.11.2025).
20. Попівняк О.І. Адміністративно-правові засади забезпечення митної безпеки правоохоронними та митними органами: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2020. 225 с.

УДК 004.89:343.14

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.37>

ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ І БІОМЕТРИЧНІ ДАНІ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ: ДОПУСТИМІСТЬ, РИЗИКИ, СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ

Машталяр О.М.,
аспірант кафедри інформаційних технологій
Навчально-наукового інституту права та психології,
Національна академія внутрішніх справ
ORCID: 0009-0009-6979-333X
e-mail: o.mashtaliar@gmail.com

Машталяр О.М. Штучний інтелект і біометричні дані в кримінальному процесі України: допустимість, ризики, судовий контроль.

У статті розглянуто питання впровадження технологій штучного інтелекту (ШІ) для обробки біометричних даних у кримінальному процесі України. Акцентовано увагу на потенціалі використання ШІ для ідентифікації осіб за відбитками пальців, рисами обличчя, голосом та іншими біометричними характеристиками, що може підвищити ефективність розслідування та доведення вини. Одночасно окреслено низку ризиків: можливі помилкові спрацювання алгоритмів та хибні збіги, які здатні призвести до неправомірних підозр або арештів; проблема надійності та прозорості «чорних скриньок» ШІ, коли сторони процесу не можуть перевірити методику отримання результату; загрози приватності, пов'язані з масовим збиранням і використанням чутливих персональних (біометричних) даних без достатніх правових гарантій. Встановлено, що чинне українське законодавство не містить спеціальних норм щодо допустимості доказів, отриманих із застосуванням ШІ, зокрема результатів автоматизованого розпізнавання облич або інших біометричних ідентифікацій. Обґрунтовано необхідність удосконалення нормативної бази: визначення процесуального статусу даних, згенерованих ШІ, впровадження критеріїв перевірки їх достовірності (через експертну оцінку, валідацію методів тощо), а також особливого порядку судового контролю за використанням таких технологій на стадіях досудового розслідування і судового розгляду. Зроблено висновок, що для збалансування інноваційних можливостей ШІ з гарантіями прав людини потрібен комплексний підхід – від внесення змін до Кримінального процесуального кодексу щодо фіксації та оцінки доказів, отриманих за допомогою ШІ, до врахування міжнародних стандартів (GDPR, Акта ЄС про ШІ) і створення механізмів незалежного нагляду. Належний судовий контроль та правове регулювання мінімізують ризики і забезпечать допустимість та об'єктивність використання біометричних даних, опрацьованих ШІ, у кримінальному провадженні. Наведено приклади зарубіжного досвіду: в окремих справах у США суди визнавали результати ШІ-аналізу, наприклад при ДНК-експертизі, водночас інші судові рішення відхиляли докази, отримані через технології розпізнавання облич, через сумніви у їх надійності та належному розкритті методики. На європейському рівні спостерігається тенденція до обережного підходу: Європарламент пропонує суттєві обмеження на використання систем масового біометричного спостереження, дозволяючи їх лише у виняткових випадках за рішенням суду. Підкреслено, що впровадження ШІ у практику кримінальної юстиції має супроводжуватися не лише технічними, але й правовими та етичними запобіжниками.

Ключові слова: штучний інтелект, біометричні дані, кримінальне провадження, допустимість доказів, ризики, судовий контроль, приватність.

Mashtaliar O.M. Artificial intelligence and biometric data in the criminal procedure of Ukraine: admissibility, risks, and judicial oversight.

The article examines the implementation of artificial intelligence (AI) technologies for processing biometric data in Ukraine's criminal proceedings. Emphasis is placed on the potential of AI use for

identifying individuals by fingerprints, facial features, voice, and other biometric characteristics, which can enhance the efficiency of investigations and evidence gathering. At the same time, a number of risks are outlined: possible algorithm errors and false matches that could lead to unjustified suspicions or arrests; the issue of reliability and transparency of AI “black box” models, whereby parties in a trial cannot verify how a result was obtained; and privacy threats associated with the mass collection and use of sensitive personal (biometric) data without sufficient legal safeguards. It is determined that current Ukrainian legislation lacks clear provisions on the admissibility of evidence obtained through AI, in particular results of automated facial recognition or other biometric identifications. The need for improving the regulatory framework is substantiated: defining the procedural status of data generated by AI; introducing criteria for verifying their accuracy (through expert assessment, validation of methods, etc.); as well as establishing special procedures for judicial oversight over the use of such technologies at the pre-trial investigation and trial stages. Examples of foreign experience are provided: in some cases U.S. courts have admitted AI-driven analyses (e.g., DNA expert reports) as evidence, whereas other rulings have excluded evidence obtained via facial recognition technologies due to concerns about their reliability and the lack of disclosure of the AI methods. At the European level, a cautious approach is observed: the European Parliament advocates significant restrictions on the use of mass biometric surveillance systems, allowing them only in exceptional situations subject to a court order. It is highlighted that the introduction of AI into criminal justice practice must be accompanied by not only technical, but also legal and ethical safeguards. The conclusion is drawn that a comprehensive approach is required to balance the innovative capabilities of AI with human rights protections – from amending the Criminal Procedure Code to record and evaluate AI-derived evidence to taking into account international standards (GDPR, the EU AI Act) and creating mechanisms of independent oversight. Proper judicial control and tailored legal regulation will minimize risks and ensure the admissibility and objectivity of using AI-processed biometric data in criminal proceedings.

Key words: artificial intelligence, biometric data, criminal proceedings, admissibility of evidence, risks, judicial control, privacy.

Постановка проблеми: Стрімкий розвиток технологій штучного інтелекту та їх впровадження в діяльність правоохоронних органів відкриває нові можливості для розслідування злочинів і збору доказів. Зокрема, алгоритми ШІ здатні автоматично аналізувати біометричні дані (відбитки пальців, зображення обличчя, зразки голосу, ДНК тощо) для ідентифікації осіб, встановлення причетності до події та інше. Біометричні технології вже відіграють ключову роль у виявленні та розкритті злочинів, стаючи невід’ємною частиною кримінального процесу. Такі системи завдяки високій точності та швидкості здатні значно підвищити ефективність роботи слідчих підрозділів [1, с. 14].

Водночас активне використання ШІ у сфері кримінальної юстиції породжує серйозні правові виклики. Передусім постає питання забезпечення прав і свобод людини: обробка біометричної інформації стосується чутливих персональних даних, неналежний захист яких загрожує праву на приватність. Крім того, виникають сумніви щодо надійності і допустимості доказів, отриманих за допомогою автономних алгоритмів. Сторони кримінального провадження можуть поставити під сумнів результати, згенеровані ШІ, якщо методологія їх отримання є непрозорою або невідомою захисту. Застосування новітніх технологій випереджає законодавче регулювання, через що наразі відсутні чіткі правила, як інтегрувати такі цифрові докази у процес доказування [2, с. 14, 6, с. 15].

Актуальність проблеми особливо зросла в умовах воєнної агресії, коли постала потреба швидкого встановлення воєнних злочинців за цифровими слідами. Правоохоронці України вже вдаються до можливостей ШІ для ідентифікації осіб, наприклад, використовуючи технологію розпізнавання обличчя на кшталт системи Clearview AI для пошуку причетних до воєнних злочинів. Так, у 2022 році цю систему залучено для ідентифікації військових злочинців, що викликало обговорення правового статусу отриманих даних. Це свідчить про нагальну потребу вироблення підходів до легітимного використання біометричних доказів, здобутих із застосуванням ШІ [20, с. 17]. Загальна проблема полягає у тому, щоб визначити, за яких умов результати роботи алгоритмів ШІ можуть стати допустимими доказами у кримінальному провадженні України, і як при цьому мінімізувати ризики для прав людини та забезпечити дієвий судовий контроль.

Метою даного дослідження є комплексний аналіз правових питань, пов’язаних із використанням систем штучного інтелекту для обробки біометричних даних у кримінальному процесі

України, та вироблення пропозицій щодо забезпечення належної допустимості таких доказів і ефективного судового контролю. Для досягнення цієї мети основну увагу зосереджено на: визначенні поточного стану нормативного регулювання та наявних прогалин щодо використання біометричних даних, отриманих із застосуванням ШІ, у кримінальному судочинстві; виявленні потенційних ризиків і загроз правам людини, які виникають при впровадженні ШІ-технологій у процес доказування; обґрунтуванні критеріїв допустимості й достовірності цифрових (біометричних) доказів, згенерованих ШІ; а також формулюванні рекомендацій щодо вдосконалення законодавства та практики (включно з механізмами судового контролю) з метою збалансування інноваційних можливостей ШІ з вимогами справедливого правосуддя та захисту прав людини.

Аналіз останніх досліджень та публікацій: Питання впливу штучного інтелекту на сферу кримінальної юстиції останніми роками привертає значну увагу науковців як в Україні, так і за кордоном. З'явилися ґрунтовні роботи, присвячені загальним тенденціям і перспективам використання ШІ в кримінальному процесі. Зокрема, І. Басиста, Ж. Удовенко та М. Кулинич (2024) здійснили огляд сучасних трендів і можливостей ШІ при ухваленні процесуальних рішень, а Д. Белов і М. Белова (2023) проаналізували потенціал та ризики застосування ШІ у судовому провадженні та формуванні судових рішень [2, с. 14]. Окрему увагу приділено питанням використання ШІ у боротьбі зі злочинністю: так, К. Черевко та І. Луценко (2023) розглянули ШІ як інструмент протидії злочинності, а Т. Шевчук і Я. Свицун (2021) дослідили можливості ШІ у протидії злочинності на практиці [12, с. 16].

Аспекти правового регулювання і визначення статусу ШІ також відображені в науці. Наприклад, С. Корнєєва (2021) проаналізувала теоретичні підходи до правового визначення ШІ та необхідність відповідного нормативного врегулювання [8, с. 15]. Вітчизняні криміналісти звертаються до проблем доказування із використанням сучасних технологій: у працях С. Князева та М. Грібова (2021) порушено питання нормативного забезпечення застосування досягнень науки і техніки при розкритті злочинів [7, с. 15]. Дослідники М. Погорецький та ін. розглядають проблематику цифрових доказів і судового контролю: зокрема, наголошено на потребі нових процесуальних механізмів для гарантування справедливості у використанні даних, отриманих через цифрові технології (ШІ) [3, с. 14, 20, с. 17]. Такі аспекти, як використання даних із зашифрованих комунікацій (наприклад, мережі EncroChat) у доказуванні, а також документування воєнних злочинів з допомогою мультисенсорного аналізу даних, також стали предметом досліджень вітчизняних науковців (М. Погорецький, 2023–2025) [20, с. 17].

У світлі стрімкого розвитку подій 2022–2023 рр. з'явилися публікації, присвячені застосуванню ШІ у воєнний час та розслідуванні воєнних злочинів. Зокрема, праці Ж. Удовенко, В. Галагана, О. Гузія, І. Мартишко (2025) висвітлюють можливості використання ШІ для документування злочинів агресора та захисту персональних даних при цьому [14, с. 16, 16, с. 16, 17, с. 16]. І. Вергун (2025) акцентує увагу на цифрових слідах війни та ролі ШІ в їх аналізі [18, с. 17]. Водночас низка досліджень (В. Парасюк, О. Шумик, 2025; С. П'ятецька, А. Чукаєва, 2025; С. Тарасюк, 2025) на рівні тез конференцій окреслили загальні перспективи і виклики впровадження ШІ у судочинство, наголосивши на необхідності адаптації правових підходів [10, с. 15, 11, с. 15, 13, с. 16].

Зарубіжні вчені зосереджуються як на технічних аспектах (наприклад, проблемі пояснюваності рішень ШІ та подоланні ефекту «чорного ящика»), так і на питаннях достовірності й безпеки алгоритмів. Так, Н. Карліні та Х. Фарід (2020) продемонстрували вразливість детекторів так званих «глибоких підробок» (deepfakes) перед спеціальними атаками, що підкреслює ризик фальсифікації доказів на основі ШІ [4, с. 14]. Це доповнює дискусію про допустимість доказів: якщо алгоритми можуть бути обмануті, суд має враховувати можливість помилок. У європейському науковому просторі активно розвивається напрям пояснюваного ШІ (XAI), метою якого є забезпечення прозорості алгоритмів, особливо критично важливої у правовому застосуванні ШІ [6, с. 15].

Попри значний інтерес до тематики, слід відзначити, що в українській науці питання саме допустимості біометричних доказів, отриманих за допомогою ШІ, та процедур судового контролю за їх використанням розроблене ще недостатньо. Наявні роботи закладають теоретичне підґрунтя та окреслюють проблеми, але потребують подальшого розвитку конкретні пропозиції щодо змін у кримінальному процесуальному законодавстві і практиці. Отже, дана стаття покликана заповнити цю прогалину шляхом синтезу наявних напрацювань та формулювання цілісного підходу до вирішення означених питань.

Виклад основного матеріалу.

Використання ШІ для аналізу біометричних даних у кримінальних розслідуваннях. Сучасні правоохоронні органи все частіше застосовують алгоритми штучного інтелекту при роботі з біометрією. Існують автоматизовані системи дактилоскопічної ідентифікації (AFIS), що за допомогою ШІ швидко порівнюють відбитки пальців підозрюваних із базами даних [1, с. 14]. Активно розвиваються технології розпізнавання обличчя: камери відеоспостереження у поєднанні з нейромережами дозволяють у режимі реального часу виявляти розшукуваних осіб у натовпі або ідентифікувати людей на відеозаписах. Наприклад, в умовах воєнного стану такі інструменти застосовувалися для встановлення осіб мародерів чи військових злочинців за фото- та відеоматеріалами [16, с. 16, 18, с. 17, 20, с. 17]. Подібні рішення приймаються і щодо голосових даних: програмне забезпечення з елементами ШІ здатне зіставляти зразки голосу (аудіозаписи розмов) з еталонними записами, допомагаючи визначити особу мовця. Також з'являються спеціалізовані алгоритми для менш традиційних біометричних характеристик – наприклад, ідентифікація людини за манерою ходи на відео [19, с. 17]. У результаті ШІ дедалі більше інтегрується у криміналістику, сприяючи автоматизації рутинних процесів аналізу доказів та прискорюючи отримання результатів [5, с. 15].

Правові прогалини та проблема допустимості доказів, здобутих із допомогою ШІ. Нинішнє законодавство України не дає прямої відповіді, як поводитися з доказами, отриманими за участі штучного інтелекту. Кримінальний процесуальний кодекс визначає джерела доказів (показання, речові докази, документи, висновки експертів), але алгоритмічні висновки ШІ прямо не згадані. На практиці результати роботи ШІ можуть оформлятися як довідки чи звіти спеціалістів і долучатися до матеріалів справи як документи (ст. 99 КПК), або ж використовуватися експертами при підготовці висновку (ст. 101 КПК) [2, с. 14]. Проте відсутність спеціальних норм створює правову невизначеність. Відомо, що Закон України «Про захист персональних даних» 2010 р. жодним чином не згадує біометричні системи розпізнавання обличчя чи інші подібні технології. Не врегульовано також застосування ШІ у сфері негласних слідчих (розшукових) дій – профільний Закон «Про оперативно-розшукову діяльність» не містить положень про збирання інформації з використанням біометричних засобів [20, с. 17]. За таких умов зібрані із застосуванням ШІ докази потенційно піддаються оскарженню в суді як недопустимі через порушення порядку збирання або сумніви в достовірності.

Питання допустимості цифрових доказів нерозривно пов'язане з їхньою надійністю. Суд, вирішуючи питання про допустимість, повинен впевнитися, що метод отримання даних не суперечить закону і отриманий результат відповідає критеріям достовірності. У зарубіжній практиці вироблені підходи до оцінки наукових (у тому числі алгоритмічних) доказів – зокрема, в США застосовуються критерії **Фрая** та **Дауберта** для перевірки методології на загальновизнаність у науковій спільноті, рівень похибки тощо. В контексті ШІ-аналізу даних спостерігається різнобічний підхід: в одній зі справ американський суд визнав допустимими результати ДНК-експертизи, проведеної з використанням програми TrueAllele на основі ШІ (справа *People v. Wakefield*), оскільки технологія отримала загальне визнання. Натомість в іншій справі (*Matter of Weber*) суддя вимагав довести надійність конкретної ШІ-системи перед тим, як допустити згенеровані нею дані [2, с. 14]. Ще показовішим є приклад з розпізнаванням обличчя: суд Клівленда (штат Огайо) відхилив докази, отримані за допомогою Clearview AI, через ненадання стороні захисту повної інформації про використаний алгоритм та сумніви у його надійності [22, с. 18]. Більше того, згадано випадки неправомірних арештів, спричинених хибними спрацюваннями систем розпізнавання обличчя (зокрема, помилкова ідентифікація невинних осіб). Європейський Союз наразі приділяє цим ризикам особливу увагу: у проекті Акта ЄС про штучний інтелект запропоновано віднести системи біометричного розпізнавання у режимі реального часу до практик, що становлять високий ризик або навіть підлягають забороні у публічних місцях, за винятком вузьких обставин тяжких злочинів за рішенням суду. Таким чином, тенденція така, що без належних гарантій суди схильні не довіряти «чорним скринькам» ШІ і радше відхилити сумнівні докази, ніж допустити їх з порушенням прав учасників процесу [6, с. 15].

Ризики порушення прав та зловживань при використанні ШІ з біометричною метою. Використання штучного інтелекту для масового збору й аналізу біометричних даних містить суттєві ризики для прав людини. Найперше – це загроза права на приватність та захист персональних даних [2, с. 14]. Біометрична інформація належить до категорії чутливих персональних даних,

що підтверджується і міжнародними стандартами (GDPR прямо відносить біометричні дані до особливих категорій, які потребують підвищеного захисту). В умовах відсутності спеціального регулювання існує небезпека, що такі дані можуть збиратися та використовуватися без достатніх правових підстав і згоди суб'єктів [14, с. 16]. В Україні поки не прийнято окремого закону про біометричні дані, а чинні норми про захист персональних даних не враховують специфіку технологій розпізнавання обличчя чи інших ШІ-систем. Це створює ситуацію, за якої державні органи та приватні структури можуть впроваджувати системи біометричного моніторингу без прозорих процедур контролю. Як наслідок, громадяни не поінформовані належним чином про те, де і як їхні біометричні характеристики збираються і обробляються, що підриває довіру до правоохоронної діяльності [22, с. 18].

Інший спектр ризиків стосується точності та неупередженості алгоритмів. Відомо, що моделі ШІ можуть мати похибки та схильність до хибних спрацьовувань. Якщо алгоритм навчений на нерепрезентативних даних, можливі випадки, коли він менш точно розпізнає обличчя осіб певної статі чи етнічної групи, що призводить до дискримінаційних наслідків. Хоча подібні проблеми більш досліджені на заході, українські правоохоронці мають враховувати ці ризики при закупівлі і впровадженні готових рішень. Окрім того, існує ризик цілеспрямованих маніпуляцій: злочинці можуть використовувати технології для створення фальшивих біометричних доказів (наприклад, *deepfake*-відео з підробленим зображенням або голосом) з метою введення слідства в оману [4, с. 15]. Наукові дослідження вже зафіксували, що навіть сучасні детектори *deepfake*-контенту можуть бути обійдені спеціально створеними атаками. Якщо подібний фальсифікат потрапить до матеріалів справи, його виявлення потребуватиме складної експертизи, а ризик помилки зростає. Таким чином, неконтрольоване використання ШІ у зборі та аналізі доказів може потягнути системні зловживання – від масового стеження за населенням без достатніх підстав до судових помилок через надмірну довіру до автоматизованих висновків [6, с. 15].

Необхідність ефективного судового контролю і вдосконалення правового регулювання. З огляду на викладені виклики, ключову роль у забезпеченні законності та справедливості повинні відігравати суди. Судовий контроль покликаний стати запобіжником проти зловживань технологіями. По-перше, суд на стадії досудового розслідування має санкціонувати найбільш втручальні слідчі дії, пов'язані зі збором біометричних даних (наприклад, примусове отримання зразків ДНК, проведення експертиз з розпізнавання обличчя серед великого масиву записів тощо) [21, с. 17]. По-друге, на етапі судового розгляду судді повинні критично оцінювати представлені стороною обвинувачення докази, отримані із застосуванням ШІ: перевіряти, чи не порушено права людини при їх збиранні, та чи є достатні підстави довіряти висновкам алгоритму. При найменшому сумніві в достовірності таких доказів суд зобов'язаний визнати їх недопустимими. Примітно, що Верховний Суд України у своїй практиці вже висловив позицію щодо інформації, створеної ШІ: у постанові від 8 липня 2025 р. зазначено, що відповіді штучного інтелекту не можуть розцінюватися як джерело надійної, науково обґрунтованої інформації для суду. Цей підхід підтверджує необхідність обережного ставлення до новітніх технологій у судочинстві [2, с. 14, 20, с. 17].

В юридичній доктрині пропонуються конкретні механізми для посилення судового контролю і нормативного врегулювання. Зокрема, висловлено ідею закріпити в КПК порядок фіксації використання ШІ у ході слідства та суду, щоб кожен випадок застосування алгоритму був прозоро відображений у процесуальних документах. Пропонується покладати на ініціатора використання ШІ (слідчого, експерта) обов'язок довести належність і надійність отриманих результатів, а також визначити відповідальну за це технологію особу. Деякі автори наполягають на внесенні змін до статей 84, 99, 101 КПК з тим, щоб результати, здобуті із застосуванням ШІ, за умови їх належної верифікації та оцінки, прямо визнати новим видом (підвидами) доказів. Одночасно рекомендується оновити законодавство про захист персональних даних, імплементувавши положення GDPR щодо біометричної інформації та забезпечивши створення незалежного наглядового органу у сфері персональних даних, який би контролював правомірність використання технологій ШІ органами влади [14, с. 16]. Експерти також пропонують розробити етичні стандарти використання штучного інтелекту у правоохоронній діяльності та запровадити регулярні аудити алгоритмів на предмет упередженості і точності. Не менш важливою є вимога **пояснюваності**: якщо на підставі висновку ШІ ухвалюється процесуальне рішення, сторони повинні мати можливість перевірити логіку та вихідні дані алгоритму (не розкриваючи ноу-гау, але принаймні отримавши інформацію

про рівень похибки, використаний обсяг даних тощо). У цьому напрямі перспективним є розвиток концепції ХАІ – «пояснюваного ШІ», що дозволить інтегрувати принцип прозорості у дизайн алгоритмів.

Отже, поєднання належного нормативного регулювання і дієвого судового контролю здатне мінімізувати описані ризики. Законодавче уточнення статусу та порядку використання біометричних даних, отриманих ШІ, встановлення вимоги обов'язкової експертної перевірки таких доказів, впровадження незалежного контролю за діяльністю державних органів у цій сфері – усе це забезпечить більшу правову визначеність. Судовий контроль же слугуватиме гарантією від порушень: суди, як остання інстанція перевірки, зможуть відсіяти неналежно отримані або сумнівні з точки зору достовірності матеріали. В підсумку, кримінальна юстиція зможе скористатися перевагами штучного інтелекту у розкритті злочинів, не виходячи за рамки верховенства права та забезпечуючи захист основоположних прав громадян.

Висновки. Штучний інтелект у поєднанні з біометричними технологіями поступово стає дієвим інструментом кримінального судочинства, дозволяючи ефективніше розкривати злочини та ідентифікувати осіб. Водночас його застосування висуває нові вимоги до правової системи. Проведений аналіз показав, що в Україні наразі відсутні спеціальні норми, які б регулювали допустимість та порядок використання доказів, отриманих за допомогою ШІ-аналізу біометричних даних. Це створює ризики як для захисту прав учасників процесу (особливо права на приватність та на справедливий суд), так і для об'єктивності самого процесу доказування.

Передусім, слід на законодавчому рівні визначити процесуальний статус даних, згенерованих ШІ: чи можуть вони вважатися документами, висновками експертів або іншим видом доказів, та за яких умов. Важливо передбачити обов'язкові процедури перевірки достовірності таких доказів – наприклад, через призначення експертизи алгоритму чи вимогу надання інформації про показники точності. Паралельно потребує оновлення законодавство про захист персональних даних з урахуванням викликів цифрової доби, зокрема впровадження поняття біометричних даних та режиму їх обробки за стандартами ЄС.

Ключову гарантію має становити судовий контроль. Суди повинні залишатися фінальним бар'єром, що відсіює недопустимі або ненадійні докази, отримані з використанням ШІ. Вироблення судової практики, в якій високо цінуються принципи прозорості й перевірюваності алгоритмічних доказів, стимулюватиме і слідчі органи діяти більш відповідально. Судді, посилячись на кращі світові стандарти (приміром, критерії оцінки наукових доказів), можуть вимагати від сторони, що подає доказ, довести його достовірність та пояснити метод його отримання.

Отже, запорукою успішного і безпечного впровадження штучного інтелекту у кримінальний процес є вдосконалення правового регулювання в поєднанні з ефективним судовим наглядом. Лише за таких умов вдасться використати переваги інновацій – швидкість, масштабність аналізу даних – не жертвуючи фундаментальними засадами правосуддя. У перспективі подальших досліджень залишається моніторинг практики застосування ШІ в правоохоронній діяльності України та розробка детальніших рекомендацій щодо імплементації міжнародних стандартів у національне законодавство.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Басиста І.В., Удовенко Ж.В., Кулинич М.А. Огляд тенденцій щодо штучного інтелекту та його перспектив для процесуальних рішень під час кримінального провадження. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2024. Вип. 81(3). С. 19–38. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.81.3.3>.
2. Белов Д.М., Белова М.В. Штучний інтелект у судовому провадженні та судових рішеннях, потенціал та ризики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2023. Вип. 78(2). С. 315–320. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.2.50>.
3. Pohoretskyi M., Cherniak A., Serhieieva D., Chernysh R., & Toporetska Z. (2022). Detection and proof of cybercrime. *Amazonia Investiga*, 11(53), 259–269. <https://doi.org/10.34069/AI/2022.53.05.26>.
4. Carlini N., Farid H. Evading deepfake-image detectors with white- and black-box attacks. *IEEE/CVF Conference on Computer Vision and Pattern Recognition Workshops (CVPRW)*, Washington, USA, June 14–19, 2020. DOI: <https://doi.org/10.48550/arXiv.2004.00622>.

5. Черевко К.О., Луценко І.Г. Штучний інтелект як інструмент боротьби зі злочинністю. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2023. № 1(28). С. 124–132. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2023.1.10>.
6. Hassija V., Chamola V., Mahapatra A., Singal A., Goel D., Huang K. та ін. Інтерпретація моделей «чорного ящика»: огляд пояснюваного штучного інтелекту. *Cognitive Computation*. 2024. Т. 16. С. 45–74. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12559-023-10179-8>.
7. Князев С.М., Грібов М.Л. Правове регулювання використання досягнень сучасної науки й техніки в розкритті злочинів. Використання досягнень сучасної науки й техніки в розкритті злочинів: матеріали міжвідом. наук.-практ. круглого столу (м. Київ, 21 лют. 2021 р.). Київ, 2021. С. 14–17. URL: <https://www.navs.edu.ua/files/kafedru/ord/2021/ks-250221.pdf>.
8. Корнеєва С.Р. Теоретичні підходи до визначення та правового регулювання штучного інтелекту. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2021. Вип. 66. С. 50–55. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.66.9>.
9. Leenes R., Lucivero F. Laws on Robots, Laws by Robots, Laws in Robots: Regulating Robot Behaviour by Design. *Law, Innovation and Technology*. 2014. Vol. 6, No. 2. P. 194–222. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2546759.
10. Парасюк В., Шумик О. Використання штучного інтелекту в позовному провадженні: перспективи та виклики. Фінансова політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки: тези доп. VII Міжнар. наук.-практ. конф. (Ірпінь, 3 квіт. 2025 р.). Ірпінь, 2025. URL: https://dpu.edu.ua/images/2025/Photo_dlya_novyn_2025/Naukovi%20zahodi/06%20cerven%20Naukovi%20zahodi/Zbirnik%20tez%20Miznarodnoi%20konferencii%2003_04_2025.pdf.
11. П'ятецька С.О., Чукаєва А.В. (2025). Застосування штучного інтелекту у воєнний час: можливості та ризики. Тези доповіді круглого столу «Штучний інтелект у юридичній практиці: обмеження та можливості» (Львів, 14 березня 2025 р.).
12. Шевчук Т.А., Свицун Я.В. Використання штучного інтелекту у протидії злочинності. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2021. № 2(25). С. 128–135. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/26d850e6-49ce-4cc6-bf59-a0f14b6b4d40/content>.
13. Тарасюк С.М. Використання штучного інтелекту в кримінальному судочинстві: практичні аспекти та перспективи. Штучний інтелект у юридичній практиці: обмеження та можливості: матеріали круглого столу (м. Львів, 14 берез. 2025 р.). Львів, 2025. С. 199–202. URL: https://if.uu.edu.ua/wp-content/uploads/2025/05/14_03_2025.pdf.
14. Удовенко Ж.В., Галаган В.І. Забезпечення захисту персональних даних, що обробляються системами штучного інтелекту: окремі аспекти. Штучний інтелект у юридичній практиці: обмеження та можливості: матеріали круглого столу (м. Львів, 14 берез. 2025 р.). Львів, 2025.
15. Басиста І.В., Удовенко Ж.В., Кулинич Марта-Марія А. Огляд тенденцій щодо штучного інтелекту та його перспективність для процесуальних рішень у перебігу кримінального провадження. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія: Право. 2024. Вип. 81. Том (частина) 3. С. 19–38. https://visnyk-juris-uzhnu.com/wpcontent/uploads/2024/03/81_part-3.pdf.
16. Удовенко Ж.В., Гузій О.В. Криміналістична характеристика розслідування воєнних злочинів, скоєних окупаційними силами в Україні: можливості та перспективи використання штучного інтелекту. *Національні інтереси України*. 2025. № 5(10). С. 788–797. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1793-2025-5\(10\)-788-796](https://doi.org/10.52058/3041-1793-2025-5(10)-788-796).
17. Удовенко Ж.В., Мартишко І. Використання штучного інтелекту в судово-медичних експертизах в умовах збройного конфлікту. *Věda a Perspektivy*. 2025. Т. 2(45). С. 405–414. DOI: [https://doi.org/10.52058/2695-1592-2025-2\(45\)-405-413](https://doi.org/10.52058/2695-1592-2025-2(45)-405-413).
18. Вергун І. Цифрові сліди війни: роль штучного інтелекту у розслідуванні воєнних злочинів. Штучний інтелект у юридичній практиці: обмеження та можливості: матеріали круглого столу (м. Львів, 14 берез. 2025 р.). Львів, 2025. С. 54–57.
19. Хахановський В.Г., Чашницька Т.Г. Ідентифікація особи за ходом, зафіксованою в матеріалах відеозапису. *Криміналістичний вісник*. 2020. № 1(33). С. 72–79. DOI: <https://doi.org/10.37025/1992-4437/2020-33-1-72>.
20. Погорєцький М.А., Меленті Є.О. Документування атак держави-агресора на об'єкти критичної інфраструктури України: методика інтелектуального аналізу мультисенсорних даних

- та використання його результатів у кримінальному процесуальному доказуванні. *Право і суспільство*. 2025. № 4(1). С. 251–274. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.4.1.36>.
21. Горбач І.Ю. Біометричні дані як інструмент розкриття злочинів: правові й технічні аспекти. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених, курсантів та студентів: тези доп. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 16 трав. 2025 р.). Харків: ХНУВС, 2025. С. 478–481. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/156bc7ee-1fdc-413c-a0a6-c8eec2f29b4d/content> (дата звернення: 15.12.2025).
22. Вища школа адвокатури НААУ. Докази, отримані за допомогою штучного інтелекту, та їх використання в суді. *Блог ВША НААУ*. 2025. 19 жовт. URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/dokazi-otrimani-za-dopomogoiu-stucnogo-intelektu-ta-yix-vikoristannia-v-sudi> (дата звернення: 15.12.2025).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.38>

ВІДНОВЛЕННЯ КОНКУРСУ НА ДЕРЖАВНІ ПОСАДИ: ПРОЦЕДУРНІ АСПЕКТИ ТА НОВОВВЕДЕННЯ

Мироненко В.С.,
студентка 2 курсу,
факультет прокуратури,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0009-9341-7481

Брусенко А.С.,
студентка 2 курсу,
факультет прокуратури,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0003-6403-8091

Ковтун М.С.,
кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
ORCID: 0000-0002-4541-2581

Мироненко В.С., Брусенко А.С., Ковтун М.С. Відновлення конкурсу на державні посади: процедурні аспекти та нововведення.

Стаття присвячена дослідженню процедури добору на державну службу. Проводиться аналіз законодавчих новацій, що направлені на відновлення конкурсу на державну службу. Здійснено порівняльний аналіз процедури вступу на державну службу до запровадження воєнного стану та після його введення. Актуальність дослідження зумовлено необхідністю модернізації процедури добору на державну службу та відновлення конкурсних процедур. У ході дослідження та проведеного порівняльного аналізу виявлено видозміну у процедурі конкурсного відбору, що передбачений у законопроекті № 13478-1. Запровадження кандидатського та кадрового резерву, конкурсу з метою ефективного та швидкого призначення на посади до державних органів має відновити ефективне та дієве публічне адміністрування. Євроінтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, а також наближення інституту державної служби до європейських стандартів зумовлюють реформування діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби, зокрема закріплення політичної неупередженості, політичної нейтральності та підвищення професіоналізму цього органу. Особливу увагу приділено справедливості та прозорості конкурсних процедур, вкоріненню моральних та етичних норм у діяльність державних службовців. Підкреслено важливість такого інструменту в межах конкурсної процедури як подання анкети доброчесності та мотиваційного листа, щоб впевнитися в моральних, етичних та професійних якостях кандидатів. Акцентується увага на створенні належних умов для розвитку політики гендерної рівності та урівняння кількості державних службовців різної статі на державних посадах. Визначено вплив великої війни на організацію конкурсного відбору, враховуючи неспроможність гарантувати безпечне та ефективне проведення конкурсу на територіях ведення активних бойових дій та тимчасово окупованих територіях. Визначено важливість залучення до державної служби представників молоді та ветеранів, зазначено особливості призначення на посади державних службовців осіб, які проходять військову службу.

У статті визначено важливість прийняття законопроекту, з метою відновлення справедливого та демократичного інструменту відбору державних службовців, спрямованого на утвердження нової системи конкурсу та її удосконалення в межах державної служби.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, конкурс, конкурсна процедура, добір на посаду.

Myronenko V.S., Brusenko A.S., Kovtun M.S. Renewal of competition for public office: procedural aspects and innovations.

The article is devoted to the study of the selection procedure for civil service. An analysis of legislative innovations aimed at restoring competition for civil service is carried out. A comparative analysis of the procedure for entering civil service before and after the introduction of martial law is carried out. The relevance of the study is determined by the need to modernize the selection procedure for civil service and restore competitive procedures. During the research and comparative analysis, changes were identified in the competitive selection procedure provided for in draft law № 13478-1. The introduction of a candidate and personnel reserve and a competition for the purpose of effective and rapid appointment to positions in state bodies should restore effective and efficient public administration. The European integration processes taking place in Ukraine, as well as the approximation of the civil service to European standards, necessitate the reform of the Commission on Senior Civil Service Issues, in particular, the consolidation of political impartiality, political neutrality, and the enhancement of the professionalism of this body. Particular attention is paid to the fairness and transparency of competitive procedures and the embedding of moral and ethical standards in the activities of civil servants. The importance of such tools in the competitive procedure as the submission of an integrity questionnaire and a motivation letter is emphasized in order to ensure the moral, ethical, and professional qualities of candidates. Emphasis is placed on creating the right conditions for the development of gender equality policies and equalizing the number of civil servants of different genders in public office. The impact of the war on the organization of competitive selection is identified, given the inability to guarantee the safe and effective conduct of competitions in areas of active combat operations and temporarily occupied territories. The importance of involving young people and veterans in the civil service is identified, and the peculiarities of appointing persons undergoing military service to civil service positions are noted.

The article highlights the importance of adopting the draft law in order to restore a fair and democratic instrument for selecting civil servants, aimed at establishing a new competition system and improving it within the civil service.

Key words: civil service, civil servant, competition, competitive procedure, selection for a position.

Постановка проблеми. Державна служба є важливим елементом функціонування державного апарату, оскільки покликана забезпечувати захист прав і свобод громадян, інтересів держави. Ефективність державного управління залежить від професіоналізму та кваліфікованості державних службовців. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII у ст. 21 закріплює обов'язкове проведення конкурсу для добору осіб, які в подальшому здійснюватимуть функції держави [1]. Конкурс на посади державної служби забезпечує формування висококваліфікованих кадрів, шляхом відкритого та незалежного відбору осіб залежно від їх теоретичних знань законодавства, практичного досвіду, доброчесності та компетентності. Запровадження воєнного стану спричинило скасування конкурсу на посади державної служби. З огляду на постійну загрозу життю та здоров'ю своїх громадян під час війни, держава не була спроможна організувати безпечну процедуру відбору. У результаті майже чотири роки призначення державних службовців здійснюється не у відповідності до встановлених Законом України «Про державну службу» норм, поза конкурсом. Таке становище має негативний вплив на функціонування демократичної держави, обмежуючи здатність зацікавлених осіб взяти участь в прозорому та відкритому відборі. Зокрема, науковці звертають увагу, що припинення дії конкурсу на державні посади в період війни обмежує право громадян передбачене в ст. 38 Конституції України – право доступу до державної служби [2]. У зв'язку з цим, постало питання про поновлення конкурсних процедур, що має стати важливим кроком у зміцненні інституційної спроможності державної служби у здійсненні покладених на неї повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою державної служби у різний час займалися такі провідні науковці - адміністративісти як В. Авер'янов, Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, В. Галунько, М. Ковтун, Р. Мельник, В. Спасенко, С. Федчишин та інші. Питання проведення конкурсу на державну службу були предметом дослідження О. Бурдейни [3] та І. Задой [4], які здійснили аналіз особливості проведення конкурсу на державні посади з початку введення

воєнного стану, підкресливши здатність інституту державної служби швидко та ефективно реагувати на надзвичайні зовнішні та внутрішні зміни, з метою забезпечити безперервне функціонування органів публічної влади. Указані автори зазначали, що скасування конкурсного відбору унеможливило здійснення детального дослідження кандидата на посаду, зокрема позбавляє особу можливості продемонструвати свої знання, навички та досвід. Л. Корнута [5] та І. Хомишин [6] звернули увагу на необхідність удосконалення політики відбору на вакантні державні посади, оскільки запровадження воєнного стану поставило на порядок денний питання реформи у сфері кадрового резерву та організації дистанційної роботи службовців. Зрештою, питання введення змін до конкурсу на посади державної служби наразі ще знаходиться в стані розгляду Верховною Радою України. Донині, питання щодо відновлення конкурсу на посади державної служби не отримало належного теоретико-правового дослідження.

Метою цієї статті є аналіз змін законодавства стосовно поновлення конкурсного добору на державну службу в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Правові засади діяльності державних службовців закріплені у Законі України «Про державну службу» [1], який встановлює принципи діяльності державних службовців, їх повноваження, права та обов'язки тощо. Крім цього, закон закріплює етапи проведення конкурсного добору на посади, процедуру проходження служби та її припинення.

З моменту введення воєнного стану на території нашої держави, одним з головних правових регуляторів такого надзвичайного режиму став Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [7], який впорядковав діяльність усіх органів публічної влади в умовах війни. Не стало винятком й регулювання процедури призначення державних службовців. Згідно з цим законом призначення осіб на відповідні посади державної служби здійснюється не за результатом конкурсного відбору, а шляхом призначення за поданою заявою, заповненою особовою картою та документів, які підтверджують громадянство особи, рівень їх освіти та досвіду роботи. Враховуючи зміни, зумовлені воєнним станом, зрештою-решто постало питання про відновлення конкурсу. Хоча як відзначає І. Дробка, керівник Управління по роботі з персоналом, в умовах відсутності конкурсу, проводиться ефективний та компетентний відбір за участю експертів, він не може замінити відкритий конкурс, який проводиться на основі тестів, розв'язання ситуаційних задач та співбесіди [8].

Відповідно до чинної редакції Закону України «Про правовий режим воєнного стану» призначення усіх державних службовців здійснюється без конкурсного відбору [7]. Законопроект № 13478-1, у свою чергу, має поновити конкурсний відбір, за певним виключенням - стосовно призначення посадових осіб на територіях, на яких ведуться бойові дії або які тимчасово окупованих російською федерацією [9]. Однак, такий виключення буде діяти до завершення бойових дій на перелічених територіях, після чого там так само має відновитися проведення конкурсу на обрання державних службовців. Таким чином, передбачається поновлення конкурсу лише на територіях, які знаходяться у відносній безпеці від активних бойових дій, що є першим кроком до відновлення конкурсних процедур.

Важливим напрямом є забезпечення дотримання моральних і етичних стандартів державними службовцями. У запропонованих змінах до Закону України «Про державну службу» [1] така тенденція виражена, зокрема у ст. 14, яка регулює діяльність комісії з питань вищого корпусу державної служби. Так, членом комісії може бути особа, яка володіє бездоганною діловою репутацією, високими професійними та моральними якостями, суспільним авторитетом і здатна представляти інтереси суспільства та забезпечувати політично неупереджену і професійну роботу Комісії [9, с.7]. Встановлюється, що член комісії повинен здійснювати свої повноваження відповідно до вимог справедливості, безсторонності та транспарентності. Законопроектом у ст. 27 передбачено навчання членів Комісії та конкурсної комісії з оцінювання професійної компетентності кандидатів, яке організоване центральним органом виконавчої влади. Це має забезпечити підвищення якості оцінювання кандидатів, забезпечити більшу об'єктивність конкурсів і прозорість відбору на державну службу. Лише за цих вимог можливо обрати найкращих кандидатів, які будуть володіти високим рівнем професіоналізму. Крім того, запропоновано додати п. 2-1 до ст. 15 Закону України «Про державну службу» [1], який передбачає обов'язкову оцінку компетентності кандидатів, пов'язані із стратегічним баченням, розумінням політики у відповідній сфері, управлінням змінами та інноваціями, а також із професійними знаннями [9, с.8].

Принципи етики та моралі – це провідники до формування об'єктивного та неупередженого апарату державних службовців, які здійснюватимуть повноваження в межах справедливості та

законності, що унеможливорює появу корупції, порушення принципу доброчесності та інших загальних засад діяльності службовців. Основні принципи етичної поведінки закріплені в наказі Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158, яким закріплено Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [10]. Він передбачає, що під час здійснення наданих повноважень державний службовець неухильно дотримується етичних та моральних норм та не вчиняє дій, які спрямовані на дискредитацію органу державної влади. З метою укріплення довіри до кандидата Законопроект передбачає додати до переліку інформації, необхідної для участі в конкурсі анкету доброчесності, яка міститиме інформацію щодо обставин, які можуть вплинути на спроможність кандидата виконувати посадові обов'язки, дотримуватися принципу доброчесності, а також можуть позначитися на іміджі державного органу. Також особі, яка бажає взяти участь у конкурсі на зайняття посади державної служби категорії «А», потрібно подати мотиваційний лист, що міститиме інформацію про її цінності, причини та мету вступу на відповідну посаду. Також надається можливість додати до заяви про участь у конкурсі іншу інформацію, крім тієї, що зазначена у ч.1 ст. 25.

Ще одним важливим аспектом удосконалення інституту державної служби є формування сучасного та ефективного кадрового складу, зокрема гендерного питання. Нині європейська спільнота активно працює задля забезпечення рівності жінок та чоловіків у всіх сферах публічного життя, включно з рівністю в інститутах державної влади. Яскравим прикладом країни, яка спрямовує значні сили на утвердження гендерної рівності в державних структурах є Фінляндія. Вона запровадила систему гендерних квот, які розширили можливості жінок зайняти державну посаду та підтримує їх подальший розвиток [11].

Враховуючи, євроінтеграцію України, спрямованість на утвердження гендерного балансу відображається і в змінах конкурсу на державну службу. Зокрема, під час вибору переможця конкурсу перевага може надаватися кандидату тієї статі, яка менше представлена у такому державному органі, за умови рівної професійної компетентності кандидатів, які набрали найбільшу загальну кількість балів за результатами складення загального рейтингу [9, с. 13]. Наприклад, наявна статистика надана Національним агентством України з питань державної служби, станом на 2025 рік відображає такі дані: – у категорії «А» всього працює 227 осіб, з них 168 чоловіків (74%) та 59 жінок (26%); – у категорії «Б» загалом працює 38 437 осіб, з них 12 591 чоловіків (32,8%) та 25 846 жінок (67,2%); – у категорії «В» загалом працює 117 667 осіб, з них 24 678 чоловіків (21%) та 92 989 жінок (79%) [12].

З огляду на цю статистику, кількість жінок – державних службовців на посадах категорії «А» мінімальна, тому зазначені зміни можуть стати поштовхом до активнішої інтеграції жінок у склад вищого корпусу державної служби країни. Проте, кількість чоловіків та жінок на посадах категорії «Б» та «В» також залишається нерівнозначною. Тому, зміни щодо надання переваги особам тієї статі, що найменше представлена на тій чи іншій посаді, зможе урівняти кількість жінок та чоловіком на всіх ланках державної служби.

Водночас реформа враховує необхідність залучення інших соціальних груп. По-перше, перевага під час формування результатів надається кандидату, який є громадянином з числа молоді. Молодь – це надважлива рушійна сила сьогодення. Саме вона відіграватиме ключову роль в умовах відбудови та розбудови нової післявоєнної країни у всіх сферах життя. Надання пріоритету молоді у сфері державної влади сприятиме розбудові нової системи публічного адміністрування, відповідно до сучасних потреб. По-друге, пріоритетне місце займають ветерани війни, за умови рівної професійної компетентності кандидатів. Зокрема, особи, які проходять базову військову підготовку, службу в лавах Збройних сил України під час мобілізації, мають відкладне право на повторне визначення переможцем. Тобто, після проходження служби відповідно до ст. 34 Закону України «Про державну службу» [1] особа-переможець призначатиметься на державну посаду.

Важливим моментом є оновлення основної статті про проведення конкурсу, а саме ст. 22, яка зокрема має розширити порядок проведення конкурсу. Вона визначає умови проведення конкурсу; склад і повноваження комісії; порядок прийняття документів; етапи оцінювання кандидатів; методи оцінювання професійної компетентності кандидатів; форми заяв, анкет доброчесності, резюме та інших документів, які створюються під час проведення конкурсу, і процедуру проведення внутрішнього конкурсу. Оновлена ст. 23 передбачає більш детальні строки подання інформації для участі в конкурсі. Для посад категорії «А» строк подання не може становити менше 20 та більше 40 календарних днів з дня оприлюднення інформації про проведення конкурсу. Для посад

категорій «Б» і «В» він не може бути менше 12 та більше 30 календарних. Також встановлено чіткі строки оприлюднення результатів конкурсу для кожної категорії: для категорії «А» – не пізніше 90 днів, «Б» і «В» – не пізніше 60 днів, а для внутрішнього конкурсу – до 30 днів.

Нововведенням, що пропонує законопроект, визначатимуться чіткі строки для оголошення конкурсів на різні категорії посад: посади в органах місцевого самоврядування – з 1 червня 2026 року; посади державної служби категорії «А» – з 1 червня 2026 року; посади державної служби категорії «Б» – з 1 липня 2026 року та посади державної служби категорії «В» – з 1 вересня 2026 року, усуває невизначеність строків початку конкурсу. Передбачається доповнення статтею 28-1 «Зупинення та скасування конкурсу на зайняття посади державної служби», яка встановлює можливість зупинення та скасування конкурсу за певних підстав. Істотних змін має зазнати й ст. 30, яка в новій редакції передбачатиме, що повторний конкурс проводиться за рішенням суб'єкта призначення у порядку, визначеному для проведення конкурсу. У ст. 29 розширюється коло підстав, за якими суб'єкт призначення має право не одразу призначати переможця конкурсу, а відтермінувати його до завершення певних обставин. Це стосується випадків, коли обставина виникла після визначення переможця конкурсу. Наведена зміна встановлює додаткові гарантії збереження права кандидатів бути призначеними та додатковий обов'язок суб'єкта призначення відстежувати наявність таких підстав.

Також слід звернути увагу на встановлення інституту внутрішнього конкурсу, який регулює нова стаття 22-1 Закону України «Про державну службу» [1]. Передбачається проведення конкурсу серед чинних державних службовців одного органу, в якому оголошується конкурс, для заміщення вакантних посад в категоріях «Б» і «В» відповідно до Порядку проведення конкурсу. Метою цього нововведення є забезпечення швидкого та ефективного заповнення посад державної служби. Нова процедура забезпечуватиме прагнення службовців до підвищення кваліфікації та особистісного розвитку, зменшення ризиків «кадрового застою», а також підвищить прозорість і справедливість просування по службі. Стаття 29-1 «Кандидатський та кадровий резерв» передбачається створення кандидатського та кадрового резерву з метою активного пошуку та широкого залучення кандидатів для зайняття посад державної служби, що відповідають визначеним вимогам до професійної компетентності. До кандидатського резерву мають включатися особи, які під час проведення конкурсу включені до загального рейтингу кандидатів на посади державної служби. Окремим аспектом цього законопроекту є можливість переведення на вищі посади державної служби в межах категорії посад. У Пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що протягом одного року після отримання відмінної оцінки за результатами щорічного оцінювання, службовцю надається можливість зайняти вищу посаду. Наведене положення підвищує мотивацію до професійного розвитку службовців та заохочує до якісного виконання власних обов'язків [13]. Оновлена ст. 31¹ розширює можливість укладення контрактів з державними службовцями, встановлюючи при цьому чіткі строки та показники результативності. Це формує більшу відповідальність та ефективність, сприяє впровадженню європейських стандартів державного менеджменту.

Статтею 35-1 запроваджується таке нове явище, як адаптація, яка є обов'язковою для осіб, призначених на посади категорії «В», і добровільною для посад категорії «Б» Цей процес передбачає ознайомлення з функціями, стандартами роботи та етичними нормами. Бачинський О. наголошує – адаптація працівників поліпшує результати роботи та скорочує плінність кадрів, оскільки надає можливість новому працівнику швидко та без зайвого стресу інтегрувати його до нового колективу та обов'язків [14].

У Пояснювальній записці до законопроекту [13] вказано, що перелічені зміни та нововведення сформовані на основі Принципів державного управління, розроблених Програмою SIGMA за ініціативою ЄС та ЕОСР. Затвердження принципів спрямовано на удосконалення та формування ефективного державного апарату, здатного реагувати на суспільні зміни та виклики [15]. Особливо важливими принципи є для держав, які прагнуть стати членом ЄС, оскільки їх імплементація гарантує наближення державної системи до стандартів ЄС. Щодо державної служби встановлюється наступні принципи: підзвітність, незалежність, удосконалення навичок, рівності та належні умови праці. Згадані зміни інтегровані в Законопроект № 13478-1, що підтверджує його унікальність та прогресивність. Саме ці елементи необхідні інституту державної служби України для ефективного розвитку у воєнний і повоєнний період та на шляху до вступу в ЄС.

Висновок. Державна служба й надалі залишиться пріоритетним інститутом для удосконалення публічного адміністрування в Україні. Саме на висококваліфікованих кадрах покладаються найважливіші державні функції, а тому їх добір має бути прозорим та здатним визначити доброчесних та про-

фесійних кандидатів. Законопроект, що аналізується, має врегулювати процедуру конкурсу на посади державної служби. Вони мають забезпечити прозорість та визначеність державної служби завдяки чітким правилам, строкам проведення конкурсів та єдиному порталу вакансій; підвищити професійність державних службовців через внутрішній конкурс, застосувати КРІ та контрактну форму служби; зміцнити стабільність державної служби через перехідні гарантії та кадровий резерв. Законодавчою новацією є нові механізми кар'єрного просування державних службовців, шляхом можливості переведення на вищі посади державної служби та внутрішнього конкурсу, що сприяють фінансовій стабільності та неупередженості держслужбовців. Крім того, має дістати свого врегулювання запобігання дискримінації за статтю, передбачено привілеї для кандидатів – ветеранів та для молоді під час проходження конкурсу з огляду на сучасну ситуацію. Значну увагу також приділено утвердженню моральних та етичних норм, підвищенню прозорості та справедливості процедур та забезпеченню професійного розвитку всіх державних службовців. Запропоновані законодавчі зміни узгоджуються з європейськими принципами, що демонструє подальшу євроінтеграцію України, з метою удосконалення всіх державних інститутів до європейських стандартів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Бурдейна О. Проблемні питання прийняття на державну службу в органи судової влади України в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 306-310 URL: http://www.lsej.org.ua/2_2023/70.pdf.
4. Задоя І. Особливості вступу на державну службу в період дії воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 867-869. URL: http://lsej.org.ua/4_2024/214.pdf.
5. Корнута Л. Окремі питання провадження державної служби в умовах воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 2. С. 64–69 URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/192/170>.
6. Хомишин І. Публічна служба а умовах війни. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С.308-312. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/07/58.pdf>.
7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
8. Без конкурсів: як проходить прийом на роботу під час воєнного стану. Реформа державного управління: веб-сайт. URL: <https://par.in.ua/information/publications/184>.
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби: проект Закону від 16.07.2025 №13478-1. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/486e1921-98f2-4fc9-8b10-d614b05cb1a5>.
10. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: затв. наказом Національного агентства з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>.
11. Anne Maria Holli. Gender Quotas for Municipal Executive Bodies in Finland. 2022. 473–490. URL: <https://surl.li/oniibj>.
12. Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні : веб-сайт. URL: <https://lnk.ua/aV7o0dnV1>.
13. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби» від 16.07.2025. URL: <blobhttps://itd.rada.gov.ua/8f9f938f-4d97-4017-bf46-b61a957f8ff5>.
14. Бачинський О. Вдосконалення системи найму та адаптації державних службовців. *Матеріали науково-практичної конференції «Молодий вчений»*. Львів, 19-20 травня 2023 р. С. 27-31. URL: <https://molodyivchenyi.ua/omp/index.php/conference/catalog/download/36/715/1462-1?inline=1>.
15. The Principles of Public Administration, OECD, Paris. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-UKR.pdf>.

УДК 342.351.811.(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.39>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В КОНТЕКСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Мороз Н.С.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін,
Львівський державний університет внутрішніх справ
ORCID: 0009-0008-1628-8447*

Мороз Н.С. Забезпечення безпеки дорожнього руху в контексті провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Проблема забезпечення безпеки дорожнього руху є однією з гострих соціальних, правових і організаційних проблем для сучасного суспільства та держави. У міру вдосконалення технологій виникають нові виклики, для локалізації яких потрібні значні зусилля. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають при забезпеченні безпеки дорожнього руху. Предметом дослідження є адміністративно-правовий механізм провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. Дослідження проведено з використанням загальнонаукових і спеціальних юридичних методів: порівняльно-правового, логіко-юридичного, формально-логічного, системно-структурного, формально-юридичного та інших. Вказано, що сучасна концепція адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Національної поліції у сфері безпеки дорожнього руху має спиратися на основні ідеї Конституції України, згідно з якими правова демократична держава покликана забезпечувати охорону прав і свобод та законних інтересів людини та громадянина. Здійснення цих принципів зумовлює нові підходи до змісту та реалізації на практиці основних положень адміністративної юрисдикції: дотримання законності, рівності громадян і посадових осіб перед законом, невідворотності покарання, об'єктивної істини. Це, у свою чергу, зумовлює розвиток нових аспектів взаємовідносин правоохоронних органів із громадянами, зокрема з посадовими особами патрульної поліції, дільничними офіцерами поліції, поліцейськими офіцерами громади, а також з громадянами як учасниками дорожнього руху, на основі законодавства про адміністративні правопорушення. Зазначено, що підвищення рівня забезпечення безпеки дорожнього руху неможливе без підвищення ефективності застосування адміністративного законодавства поліцейськими патрульної поліції, зміни повноважень посадових осіб служби превенції Національної поліції, подальшого вдосконалення законодавства, що регулює застосування технічних засобів, які забезпечують правозастосовну діяльність патрульної поліції Національної поліції, організацію дорожнього руху, а також зміни системи навчання водіїв.

Ключові слова: автомобільний транспорт, громадська безпека, державне управління, довіра громадян, дорожньо-транспортні пригоди, патрульна поліція.

Moroz N.S. Ensuring road safety in the context of proceedings in cases of administrative offenses.

The problem of ensuring road safety is one of the acute social, legal and organizational problems for modern society and the state. As technologies improve, new challenges arise, the localization of which requires significant efforts. The object of the study is social relations that arise when ensuring road safety. The subject of the study is the administrative-legal mechanism of proceedings in cases of administrative offenses in the field of road safety. The study was conducted using general scientific and special legal methods: comparative law, logical-legal, formal-logical, system-structural, formal-legal and others. It is indicated that the modern concept of administrative-jurisdictional activity of the National Police in the field of road safety should be based on the basic ideas of the Constitution of Ukraine, according to which a democratic state based on the rule of law is called upon to ensure the protection

of the rights and freedoms and legitimate interests of man and citizen. The implementation of these principles entails new approaches to the content and practical implementation of the main provisions of administrative jurisdiction: compliance with the rule of law, equality of citizens and officials before the law, the inevitability of punishment, objective truth. This, in turn, entails the development of new aspects of the relationship between law enforcement agencies and citizens, in particular with patrol police officers, police station officers, community police officers, as well as with citizens as road users, based on the legislation on administrative offenses. It is noted that improving the level of road safety is impossible without increasing the effectiveness of the application of administrative legislation by patrol police officers, changing the powers of officials of the prevention service of the National Police, further improving the legislation regulating the use of technical means that ensure the law enforcement activities of the patrol police of the National Police, the organization of road traffic, as well as changes in the driver training system.

Key words: road transport, public safety, public administration, public trust, road accidents, patrol police.

Постановка проблеми. Наразі питання безпеки людини стає одним із базових орієнтирів при розробці державної політики загалом, зокрема в галузі дорожнього руху, у зв'язку з чим актуалізується проблематика забезпечення безпеки дорожнього руху. Актуальність дослідження визначається наявністю недоліків нормативно-правового регулювання досліджуваної сфери правовідносин, що виражаються у відсутності єдиного підходу до визначення основних понять; старінням норм чинного законодавства та підзаконних нормативно-правових актів у цій галузі, які перестають відповідати сучасному рівню розвитку. Адміністративне законодавство у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху характеризується наявністю прогалин і протиріч, надмірністю норм, їх розосередженням за великою кількістю законів та підзаконних актів. Для покращення якості забезпечення безпеки дорожнього руху слід враховувати, що правові засоби, які задіяні в цьому процесі, впливають лише на один із спектрів зазначеної проблеми. Правові та адміністративно-правові засоби необхідно реалізовувати у взаємозв'язку з іншими компонентами, задіяними у справі забезпечення безпеки дорожнього руху.

Стан опрацювання проблематики. Забезпечення безпеки дорожнього руху досліджували вчені: В.В. Гаркуша, Т.О. Гуржій, С.М. Гусаров, В.В. Доненко, В.Й. Развадовський, В.Ф. Муцко, С.А. Комісаров, М.А. Микитюк, Р.І. Михайлова, А.М. Подоляка, В.В. Новіков, А.О. Собакарь та інші. Забезпечення безпеки дорожнього руху охоплює ряд правових і організаційних заходів, один з яких – провадження у справах про адміністративні правопорушення. Залежно від ефективності застосування адміністративно-правових заходів певною мірою забезпечується безпека дорожнього руху, що обумовлює проведення наукових досліджень у зазначеній галузі.

Мета статті – дослідження забезпечення безпеки дорожнього руху в контексті провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Виклад основного матеріалу. У системі забезпечення безпеки дорожнього руху задіяні різні адміністративні провадження, проте одним із найзмістовніших є провадження у справах про адміністративні правопорушення. Дане провадження має у своєму розпорядженні арсенал адміністративно-правових засобів впливу на порушників правил дорожнього руху. Провадження у справах про адміністративні правопорушення пов'язане з провадженням у виконанні винесених постанов [1, с. 510]. Провадження у виконанні постанов у справах про адміністративні правопорушення носить автономний характер, водночас воно тісно пов'язане з рядом стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення. Ефективне виконання рішень у справах про адміністративні правопорушення підкреслює якість провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Однією з основних функцій держави є функція охорони та захисту прав людини і громадянина. Цю функцію реалізують усі органи державної влади і управління. Сфера державного управління, де забезпечення прав і свобод громадян є завданням першорядної важливості, – це сфера забезпечення безпеки дорожнього руху. Зумовлено це низкою причин: автомобільний транспорт займає одне з ключових місць у структурі перевезення пасажирів і вантажів; сучасний світ охопила тотальна автомобілізація, яка сприяє розвитку науки та техніки і стимулює розвиток різноманітних секторів економіки. Розвиток автомобільного транспорту забезпечує зайнятість великої кількості людей.

Незважаючи на позитивні аспекти експлуатації автомобільного транспорту, його використання таїть великі ризики, пов'язані зі збереженням життя та здоров'я людей, із забезпеченням майнової безпеки. Автомобіль, незважаючи на сучасні технічні компоненти, є джерелом підвищеної небезпеки, а сфера організації дорожнього руху вимагає від держави додаткових зусиль щодо забезпечення безпеки.

Використання спеціальних засобів автоматичної фіксації правопорушень є ефективним способом нагляду за дорожнім рухом. Застосування цих засобів дає можливість знизити рівень латентності правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху і тим самим забезпечити реалізацію принципу невідворотності покарання [2, с. 37]. Виключено компонент суб'єктивізму при виявленні правопорушень. Це знизить кількість конфліктних ситуацій, що виникають між поліцейськими та водіями, забезпечивши дотримання прав учасників дорожнього руху.

З використанням технічних засобів вдається виявити велику кількість адміністративних правопорушень, пов'язаних з перевищенням швидкості, порушенням правил паркування, виявленням порушень вимог дорожньої розмітки тощо [3, с. 318]. Фіксація даних правопорушень та притягнення власників транспортних засобів до адміністративної відповідальності роблять вагомий внесок у безпеку дорожнього руху.

У справі забезпечення безпеки дорожнього руху має бути дотримано розумного балансу між технічними засобами фіксації адміністративних правопорушень і реальним забезпеченням цього виду безпеки за участю поліції. У системі забезпечення безпеки дорожнього руху необхідно використовувати різноманітний арсенал правових та організаційних засобів. Тільки такий підхід дозволить підвищити рівень і якість забезпечення безпеки дорожнього руху, покращити виконавську дисципліну у сфері державного управління.

Забезпечення безпеки дорожнього руху є комплексним завданням, яке вирішується не лише адміністративно-правовими засобами, а також кримінально-правовими та цивільно-правовими засобами [4].

Незважаючи на те, що проблема забезпечення безпеки дорожнього руху має комплексний характер, ключовим суб'єктом, який забезпечує цей вид громадської безпеки, є патрульна поліція Національної поліції [5]. Поліцейські всіх підрозділів, включно з патрульною поліцією, дільничними офіцерами поліції та поліцейськими офіцерами громади, реалізують Кодекс України про адміністративні правопорушення стосовно забезпечення безпеки дорожнього руху [6].

Головне завдання державного управління в галузі забезпечення безпеки дорожнього руху – це запобігання дорожньо-транспортним пригодам, адміністративним і кримінальним правопорушенням, що вчиняються в цій сфері. Через об'єктивні чинники повністю виключити дорожньо-транспортні пригоди не можна, це зумовлено причинами соціального та технічного характеру, проте тримати ситуацію під контролем під силу державі, яка проводить системну політику в галузі забезпечення безпеки дорожнього руху.

Одним із пріоритетних завдань у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є підвищення рівня виконавчої дисципліни, компонентом якої є підвищення якості виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення, вчинених у сфері безпеки дорожнього руху.

Виконання ухвал у справах про адміністративні правопорушення – це самостійне провадження, яке логічно пов'язане з провадженням у справах про адміністративні правопорушення. Ефективність виконання ухвал у справах про адміністративні правопорушення залежить від повноти та якості проведеної роботи безпосередньо в ході провадження у справах про адміністративні правопорушення. Потрібно зазначити особливості примусових правових заходів, які реалізуються переважно у межах охоронних правовідносин, що створюють можливість для приведення в дію спеціальних засобів забезпечення юридичних обов'язків, у разі необхідності, для застосування заходів державно-примусового впливу [7, с. 29].

Виконання постанов залежить від самого провадження у справах про адміністративні правопорушення. Незважаючи на це, провадження щодо виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення, особливо в галузі безпеки дорожнього руху, є доволі неоднорідним, і в ході реалізації виникає чимало організаційних та процесуальних проблем.

Одним із ключових суб'єктів, які реалізують законодавство про адміністративні правопорушення, є Національна поліція. Одне з основних завдань підрозділів поліції – покращення якості виконання законодавства про адміністративні правопорушення, посилення відомчого контролю, забезпечення зміцнення законності та недопущення порушень прав громадян при здійсненні ад-

міністративного провадження, повне викорінення системи показників за кількістю виявлених правопорушень, що, як наслідок, підвищить довіру до поліції.

Особливістю провадження у виконанні постанов у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху є об'єкт протиправного посягання цих правопорушень. Цей об'єкт має складну структуру. Треба мати на увазі ту обставину, що, забезпечуючи безпеку дорожнього руху, держава здійснює охорону та захист прав громадян, залучених до сфери дорожнього руху.

Невипадково, що Закон України «Про дорожній рух» визначає, що основними засадами забезпечення безпеки дорожнього руху є пріоритет життя та здоров'я громадян, дотримання інтересів громадян, суспільства та держави під час забезпечення безпеки дорожнього руху [8].

Ці принципи забезпечення безпеки дорожнього руху пов'язані з низкою конституційних принципів щодо охорони, захисту та забезпечення прав і свобод громадян. Слід зазначити, що певну частину життя людина проводить у сфері експлуатації автомобільного транспорту, тому питання безпеки дорожнього руху стосуються кожної людини, незалежно від її статусу у сфері організації та здійснення дорожнього руху.

При автомобілізації соціального простору питання безпеки у справі організації та здійснення дорожнього руху виходять на перший план. У процесі забезпечення безпеки дорожнього руху здійснюється захист майнових інтересів учасників, забезпечуються приватні та публічні інтереси [9, с. 713].

Враховуючи соціальну та юридичну необхідність організації безпеки дорожнього руху та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, це не лише юридичний процес, а й комплекс організаційних дій, без здійснення яких досягати цілей відповідного провадження практично неможливо.

Можна без перебільшення відзначити, що інші стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення прямо чи опосередковано забезпечують ефективність стадії виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення. Незважаючи на важливість стадії виконання ухвал у справах про адміністративні правопорушення, вона неповною мірою організаційно забезпечена, що дозволяє адміністративно покараним особам у ряді випадків уникати призначеного покарання. Подібні випадки мають місце і в галузі безпеки дорожнього руху.

Провадження по виконанню постанов у справах про адміністративні правопорушення має певну якісну характеристику, яка дозволяє його ототожнювати зі стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення. Ця специфіка обумовлена конкретністю цілей і розв'язуваних завдань, певним колом суб'єктів, особливістю застосування норм матеріального права та неоднозначністю адміністративно-процесуальних форм, що реалізуються на даній стадії. Провадження щодо виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення має й інші особливості.

Виконання ухвал у справах про адміністративні правопорушення в галузі безпеки дорожнього руху тісно пов'язане з такою категорією, як «безпека дорожнього руху». Проблема безпеки є однією з ключових у законодавстві, крім того, різні аспекти безпеки розкриваються з філософської, економічної та технічної сторін.

Функціональна сфера безпеки може бути визначена як врегульований правом нормальний стан конституційних та інших законних інтересів особистості, суспільства та держави, у якому виключені прояви, здатні завдати шкоди конституційним та іншим інтересам і цінностям.

Безпека дорожнього руху має своєрідну якісну правову та соціальну характеристику, тому невипадково, що для забезпечення цього виду громадської безпеки законодавством визначено спеціальні адміністративно-правові засоби, у тому числі й ті, що включені у провадження щодо виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення.

У законодавстві щодо регулювання відносин, пов'язаних з експлуатацією різних видів транспорту, поняття «безпека» трактується виходячи з особливостей роботи того чи іншого транспорту. Повертаючись до характеристики безпеки дорожнього руху, зауважимо, що Закон України «Про дорожній рух» визначає, що безпека дорожнього руху – це стан цього процесу, який відображає ступінь захищеності його учасників від дорожньо-транспортних пригод та їх наслідків.

Це визначення наголошує на питаннях захисту лише учасників дорожнього руху. Такий підхід виглядає вірним, однак він не охоплює всієї сукупності суспільних відносин, які необхідно захищати, формуючи правовий режим безпеки дорожнього руху. У зв'язку з цим невипадково, що визначення «безпека дорожнього руху» піддається в науковій літературі конструктивній критиці.

Безпека дорожнього руху – це публічно-правова категорія, яка має виконувати низку функцій: відображати єдиний процес державного управління, пов'язаний із переміщенням людей та вантажів дорогами, стосуватися мінімізації ризику виникнення обставин, що перешкоджають продовженню цього процесу та мінімізації негативних наслідків, пов'язаних із загибеллю або пораненням людей, пошкодженням транспортних засобів і вантажів.

Розуміння безпеки дорожнього руху через забезпечення громадської безпеки є логічним. Доцільно у Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України зазначити, що метою забезпечення громадської безпеки є: підвищення безпеки дорожнього руху, скорочення кількості дорожньо-транспортних пригод, які спричиняють заподіяння шкоди життю та здоров'ю громадян, зниження тяжкості їх наслідків, профілактика дорожньо-транспортних пригод тощо. Безпека дорожнього руху є складовою громадської безпеки. У зміцненні безпеки дорожнього руху можуть бути задіяні загальні та спеціальні адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки.

Формування правового режиму громадської безпеки не може бути повноцінно досягнуто без належної системи забезпечення безпеки дорожнього руху. У структурі громадської безпеки існує логічний взаємозв'язок усіх компонентів цього виду безпеки, одним із яких є безпека дорожнього руху. Забезпечення безпеки дорожнього руху буде ефективним лише тоді, якщо забезпечені всі інші види громадської безпеки.

Висновки. Безпека дорожнього руху забезпечується комплексом правових та організаційних засобів, у кожного з яких своя функціональність у справі забезпечення цього виду громадської безпеки. Проведення у справах про адміністративні правопорушення, скоєні в галузі безпеки дорожнього руху, та стадія виконання винесених у відповідних справах постанов, зокрема, роблять певний внесок у справу зміцнення безпеки дорожнього руху, підвищення рівня виконавчої дисципліни всіх без винятку учасників дорожнього руху. Виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху – це не лише юридичний процес, а й комплекс організаційних дій, без здійснення яких досягти цілей відповідного провадження практично неможливо. Усі стадії даного провадження забезпечують ефективність реалізації стадії виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення. Стадія виконання ухвали у справі про адміністративне правопорушення, незважаючи на процесуальний взаємозв'язок з іншими стадіями даного провадження, має автономний характер, у зв'язку з цим можна говорити про адміністративне виконавче провадження, яке пов'язане з провадженням у справах про адміністративні правопорушення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Остапенко О.І. Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Вид. 2-е, доп. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/3866/1.82.pdf>.
2. Єсімов С.С. Контроль і нагляд поліції у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку в умовах цифрової трансформації. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2024. № 3. С. 33–40. DOI: <https://doi.org/10.32782/2311-8040/2024-3-5>.
3. Медведенко Н.В., Медведенко С.В. Особливості інформаційно-технічного забезпечення безпеки дорожнього руху, перспективи розвитку в умовах викликів сучасності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 3. С. 316–320. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-3/74>.
4. Стратегія убезпечення дорожнього руху в Україні: виклики, проблеми, рішення: монографія / В.В. Голіна, В.С. Батиргарєєва, Б.М. Головкін та ін. Харків: Право, 2024. 432 с. DOI: <https://doi.org/10.31359/9786178602406>
5. Про внесення змін у Положення про Департамент патрульної поліції: Наказ Національної поліції України від 05.09.2024 р. № 947. URL: <https://patrolpolice.gov.ua/wp-content/uploads/2024/12/Nakaz-947.pdf>.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
7. Bortnyk N., Yesimov S. Legal regulation of measures of administrative and procedural coercion. *Social & Legal Studios*. 2021. Issue 3 (13). P. 28–34. DOI: <https://doi.org/10.32518/2617-4162-2021-3-28-34>.

8. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 р. № 3353-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12#Text>.
9. Абакіна-Пілявська Л.М., Саїнчин С.О., Стоянов К.С. Наслідки порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами як ознака складу: особливості встановлення при розслідуванні в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 1. С. 712–714. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-1/168>.

УДК 336.17

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.40>

НЕПРАЦЮЮЧІ БАНКІВСЬКІ АКТИВИ ЯК ОБ'ЄКТ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН

Мушенюк В.В.,
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри теорії права,
міжнародного права та приватного права,
ПЗВО «Київський міжнародний університет»
ORCID: 0000-0003-0411-7567*

Мушенюк В.В. Непрацюючі банківські активи як об'єкт нормативно-правового регулювання у сфері фінансових відносин.

У статті викладено результати досліджень щодо сучасного стану та особливостей нормативно-правового регулювання непрацюючих банківських активів як елементу банківської діяльності у системі фінансових відносин України. Проаналізовані сучасні доктринальні позиції представників правової та економічної науки щодо: особливостей використання власних та залучених фінансових активів банками; здійснення заходів, спрямованих на формування банківських активів з метою підтримання ліквідності банку та забезпечення функціонування фінансової системи держави; сучасних способів реалізації державою банківської політики. Встановлено, що після втрати чинності у 2021 р. Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», де фінансові активи характеризувалися як кошти, цінні папери, боргові зобов'язання та право вимоги боргу, що не віднесені до цінних паперів, наразі законодавчо не закріплено поняття фінансових активів. Запропоновано включення до статті 2 Закону України «Про банки та банківську діяльність» визначення даної категорії як активів, які дають його власнику право отримувати грошові кошти або інші економічні вигоди через різні фінансові операції, а також містить боргові зобов'язання, що підлягають погашенню. Проаналізувавши різні доктринальні підходи до класифікації банківських активів, встановлено наявність спектру позицій до непрацюючих активів (важкореалізовані, низьколіквідні, сумнівні, збиткові). Досліджено елементи міжнародно-правового регулювання відносин непрацюючих банківських активів у царині фінансової діяльності шляхом аналізу Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 575/2013 від 26.06.2013 р.. Встановлено наявність комплексного визначення проблемних активів як фінансової експозиції – значного порушення зобов'язань за платежами. Обґрунтовано доцільність заміни терміна «непрацюючі активи» на термін «дефолтні активи» у вітчизняній нормативно-правовій системі для забезпечення відповідності визначення дефолту положенням статті 178 «Дефолт боржника» Регламенту ЄС № 575/2013. Запропоновано для подальшої євроінтеграції банківської нормативно-правової системи здійснити категоріальне унормування реструктуризованих активів (ліквідні чи не ліквідні), зважаючи на підвищені ризики фінансово-економічної сутності таких активів та стимулюючий підхід у європейському законодавстві до відносин банківського регулювання.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, банківська діяльність, дефолтні активи, законодавство, Національний банк України, непрацюючі (проблемні) активи, регламенти ЄС, фінансові активи, фінансові відносини.

Mushenok V.V. Non-performing bank assets as an object of regulatory and legal regulation in the sphere of financial relations.

The article presents the results of research on the current state and features of regulatory and legal regulation of non-performing bank assets as an element of banking activity in the system of financial

relations of Ukraine. The modern doctrinal positions of representatives of legal and economic science on the features of the use of own and borrowed financial assets by banks are analyzed; the implementation of measures aimed at the formation of bank assets in order to maintain bank liquidity and ensure the functioning of the state's financial system; as well as modern methods of implementing banking policy by the state. It was established that after the Law of Ukraine «On Financial Services and State Regulation of Financial Services Markets» expired in 2021, where financial assets were characterized as funds, securities, debt obligations and the right to claim debt that are not classified as securities, the concept of financial assets is currently not legally enshrined. It is proposed to include in Article 2 of the Law of Ukraine «On Banks and Banking Activities» the definition of this category as assets that give its owner the right to receive cash or other economic benefits through various financial transactions, and also contains debt obligations that are subject to repayment. Having analyzed various doctrinal approaches to the classification of bank assets, the presence of a range of positions for non-performing assets (hard-to-sell, low-liquidity, doubtful, loss-making) was established. The elements of international legal regulation of relations between non-performing bank assets in the field of financial activities were studied by analyzing Regulation (EU) No. 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26.06.2013. The presence of a comprehensive definition of problem assets as a financial exposure - a significant violation of payment obligations. The feasibility of replacing the term «non-performing assets» with the term «defaulted assets» in the domestic regulatory and legal system is substantiated to ensure compliance of the definition of default with the provisions of Article 178 «Debtor Default» of EU Regulation No. 575/2013. It is proposed to carry out categorical normalization of restructured assets (liquid or illiquid) for further European integration of the banking regulatory and legal system, taking into account the increased risks of the financial and economic nature of such assets and the stimulating approach in European legislation to banking regulatory relations.

Key words: administrative and legal mechanism, banking activity, defaulted assets, legislation, National Bank of Ukraine, non-performing (problem) assets, EU regulations, financial assets, financial relations.

Постановка проблеми. У сучасному світі фінансові активи стали основною формуючою та рушійною силою глобалізаційних процесів у країнах, а також сприяють формуванню основної стратегії розвитку сучасного суспільства в його економічному, політичному, соціальному і культурному вимірах. Така здатність фінансових активів (ресурсів) сформувалася у процесі історичного розвитку фінансових відносин, а загальновідомою аксіомою передумови виникнення фінансів став розвиток товарно-грошових відносин у різних державах та необхідність становлення та забезпечення стабільної системи суспільно-економічних відносин, важливу роль у якій відіграє банківська система та банківське управління.

Наразі публічне регулювання усіх видів фінансово-економічних відносин забезпечується в державі шляхом закріплення загальнообов'язкових правил поведінки для суб'єктів суспільних відносин у нормативно-правових актах, які прийняті уповноваженими на це органами. Тобто, правила суспільної поведінки щодо розпорядження фінансовими активами містяться у нормах законодавчих актів, встановлюються державою та забезпечуються її примусовою силою.

Також законодавчі норми закріплюють права та обов'язки учасників банківських відносин. Взаємозв'язок правових категорій «фінансові активи» та «банківські активи» проявляється у тому, що перші відіграють ключову роль у забезпеченні функціонування фінансового механізму держави. Використовуючи власні та залучені фінансові активи, держава реалізує банківську політику, здійснюючи заходи, спрямовані на формування банківських активів як частини бухгалтерського балансу банку, що відображає напрямки розміщення та використання власних та залучених коштів банку з нарахуванням одержання доходу, підтримання ліквідності банку та забезпечення функціонування фінансової системи держави.

Звертаючи увагу на позитивні аспекти формування та розвитку вітчизняної банківської політики, доцільно звернути увагу на стан міжнародного та національного правового регулювання проблемних банківських активів, які потребують розроблення спеціальних заходів з управління для мінімізації збитків і відновлення платоспроможності позичальників.

Мета дослідження. Виходячи з окресленої вище проблематики та наявності різних позицій у царині економічної та правової науки, основною ідеєю даної статті є спроба дослідження сучасного стану нормативно-правового регулювання непрацюючих банківських активів як сучасної

публічно-правової фінансової категорії в контексті наближення українського законодавства до міжнародних стандартів публічно-управлінських відносин.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження відносин нормативно-правового регулювання ролі, місця та статусу непрацюючих банківських активів як важливого елементу забезпечення стабільності фінансових відносин перманентно перебуває в епіцентрі дискусій в межах адміністративно-правової та економічної науки останнього часу. Питання забезпечення відносин подолання тенденційності непрацюючих банківських активів ставало предметом досліджень періоду незалежності України таких вітчизняних вчених як Аксьонова О.Б., Алексеєнко М.Д., Берлач А.І., Ваолєвська Л.А., Воловник І.В., Воронова Л.К., Дзюблюк О.В., Козлова В.О., Корнєєв В.В., Курило В.І., Олійник А.В., Петух А.С. Сокольницький Ю.І., Суббот А.І., Юрченко В.І. та ряду ін.

Зокрема, Козлова В.О., Сокольницький Ю.І. та Петух А.С. здійснюючи видову характеристику проблемних активів, до їх складу включають непрацюючі кредити, прострочену заборгованість та стягнуте майно. Учені акцентують увагу на негативному впливі зазначених вище видів проблемних активів на стабільність банківської системи та досліджують теоретичні та практичні засади управління цими активами. На думку дослідників, у контексті української банківської системи необхідним є постійне удосконалення та європеїзація правового регулювання заходів щодо мінімізації рівня непрацюючих активів за міжнародними стандартами [1, с. 133].

Олійник А.В. та Воловник І.В. розглядають суто економічні підходи до визначення сутності проблемних кредитів та основні чинники, які призводять до появи простроченої заборгованості в банках. Науковцями проаналізовано динаміку кредитів, резервів за активними операціями та частки простроченої заборгованості банків України. Науковцями зроблено узагальнення про те, що зі збільшенням проблемної заборгованості відбувається збільшення обсягів резервів за кредитними операціями, що, в свою чергу, погіршують якість кредитних портфелів вітчизняних банків як елементів позитивного впливу на фінансові відносини у державі. Запропоновані шляхи подолання проблемної заборгованості вітчизняними банками [2, с. 305].

Юрченко В.І. та Аксьонова О.Б. акцентують увагу на адміністративно-правовому регулюванні відносин управління проблемними активами банківських установ у сучасних економічних умовах та у період глобальних суспільних викликів. Авторами досліджено природу та сутність проблемних активів, їх класифікацію, а також особливості управління цими активами в банківській системі України. Зроблено обґрунтоване узагальнення про те, що збільшення обсягів проблемних кредитів є серйозною загрозою для фінансової стабільності банків, і тому потрібні нові методи та підходи як від керівників банків, так і від регулятора [3, с. 87].

Зазначені вище та інші наукові роботи мають теоретико-правове та прикладне значення для регуляторів, банківських установ та інших учасників фінансового ринку, сприяють кращому розумінню й управлінню ризиками, пов'язаними з непрацюючими банківськими активами. Проте, значно меншу уваги у царині сучасної науки адміністративного права було приділено фахівцями систематизації адміністративно-правового регулювання таких фінансових інструментів як непрацюючі банківські активи, які входять до широкої категорії банківських активів.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи сучасний стан нормативно-правового закріплення основних фінансових категорій у банківській сфері, зокрема непрацюючих банківських активів, доцільно, у першу чергу, послідовно звернути увагу на закріплення у системі законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів таких базових категорій як фінансові та банківські активи.

Отже, проаналізуємо стан досліджуваної категорії у перше десятиліття формування нормативно-правової системи фінансового законодавства. У Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 № 2664-III фінансові активи характеризуються як кошти, цінні папери, боргові зобов'язання та право вимоги боргу, що не віднесені до цінних паперів [4].

Оскільки наразі зазначений вище закон втратив чинність, то слід констатувати те, що сучасна нормативно-правова система не містить чинного законодавчого закріплення досліджуваної категорії. Враховуючи такий стан справ, є доцільним включення до статті 2 «Визначення термінів» Закону України «Про банки та банківську діяльність» від 07.12.2000 р. № 2121-III доповнити визначення фінансових активів як активів, які дають його власнику право отримувати грошові кошти або інші економічні вигоди через різні фінансові операції, а також містить боргові зобов'язання, що підлягають погашенню [5].

Проведені дослідження у царині фінансової доктрини дають підстави зазначити, що в українському законодавстві прямого визначення терміна «банківські активи» не існує. В Законі України «Про банки і банківську діяльність» під подібною за економічною сутністю категорією «капітал банку» розуміється частка вартості активів після вирахування всіх його зобов'язань [6].

У адміністративно-правовій доктрині активи банку характеризуються наступним чином. Берлач А.І. визначає активи банку як ресурси, які належать банку і складають основу його діяльності, використання яких спрямоване на отримання прибутку та забезпечення ліквідності [7, с. 65]. Представник приватно-правової науки Дерев'янко Б.В. зазначає, що активи банку включають грошові кошти в національній та іноземній валютах, кредити, ціни паперів, інвестиції, а також інші матеріальні й нематеріальні ресурси, що мають економічну цінність і використовують банком у своїй діяльності. [8, с. 91]. На нашу думку, останній підхід більш повно узгоджується із розумінням активів банку в нормативних документах Національного банку України (надалі – НБУ).

Характеризуючи банківські активи як сукупність всіх економічних ресурсів і прав, які знаходяться на балансі банку, забезпечують його діяльність та приймають економічні вигоди, що підтверджуються законодавчими нормами в Україні, Варцаба В.І. та Заславська О.І. визначають такі їх види: 1) грошові кошти в касі і на рахунках в НБУ; 2) кошти, розміщені в інших кредитних організаціях у вигляді депозитів; 3) вкладення в паї, акції та інші цінні папери; 4) видані кредити; 5) основні засоби та нематеріальні активи; 6) інші активи (авансовані вкладення в будівництво, кошти в розрахунках самого банку, його власні резерви тощо [9, с. 123].

Спираючись на міжнародні стандарти, О.В. Дзюблюк, М.Д. Алексеєнко, В.В. Корнеєв виділяють наступні категорії активів за рівнем ліквідності, як швидкості перетворення в готівку, в банківській практиці розрізняють:

- високоліквідні активи – знаходяться в грошовій формі (касова готівка, залишки коштів на кореспондентських рахунках), а також резерви, які можна легко перетворити на грошову форму (державні цінні папери);
- середньоліквідні активи – переводяться в гроші з невеликим ризиком втрат і з невеликою затримкою (короткострокові позики, а також цінні папери на вторинному ринку);
- важкореалізовані активи – довгострокові кредити, цінні папери без розвиненого вторинного ринку, пайова участь в капіталі;
- низьколіквідні активи – вкладення в основні фонди банку, або безнадійні активи, ймовірність перетворення яких в готівку незначна чи нульова [10, с. 44].

Проведені дослідження дають підстави зазначити, що наразі найбільш типовою характеристикою банківських активів є: 1) стандартні – здатність позичальника обслуговувати свої борги не викликає сумнівів, а зобов'язання виконуються на належному рівні; 2) спостережувані – активи з потенційними слабкостями, які можуть поставити під платоспроможність позичальника ризику і погіршити якість активу в цілому; 3) нижче стандарту – активи з явно вираженими недоліками, які ускладнюють обслуговування боргу та зазвичай представляють собою аванси позичальникам; 4) сумнівні – існує ймовірність збитків, але певні фактори можуть поліпшити становище; 5) збиткові – це активи, які мають низьку ліквідаційну вартість, подальше їх тримання на балансі є невиправданим та підлягає списанню [10].

Отже, проаналізувавши різні доктринальні класифікації банківських активів, звернемо безпосередню увагу на наявність різних підходів до назв науковцями непрацюючих активів (важкореалізовані, низьколіквідні, сумнівні, збиткові). Аналіз нормативно-правового закріплення категорії «непрацюючі активи», доцільно здійснити на підставі Положення про організацію процесу управління проблемними активами в банках України (затверджене Постановою Правління Національного банку України 18.07.2019 р. № 97) містить кілька визначень:

- потенційно проблемний актив – це актив, який відповідає одній або кільком із наведених нижче ознак: а) має ознаки потенційної проблемності, визначені цим Положенням; б) визначений як дефолтний, щодо якого банк сформував судження про відсутність необхідності вжиття заходів врегулювання заборгованості боржника/контрагента; в) реструктуризований актив, щодо якого банк не ухвалив рішення щодо припинення його визнання потенційно проблемним (п. 4.16);
- придбаний або створений знецінений фінансовий актив – уживається в значенні, визначеному в нормативно-правових актах Національного банку з бухгалтерського обліку (4.16¹);
- проблемні активи – сукупний обсяг потенційно проблемних активів, непрацюючих активів, стягнутого майна (п. 4.17) [11].

Звертаючи увагу на міжнародно-правове регулювання відносин непрацюючих банківських активів у царині фінансової діяльності зазначимо наступне. Положення статті 47а «Непрацююча експозиція» (Non-performing Exposure, NPE) Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 575/2013 від 26 червня 2013 року (далі – Регламент ЄС № 575/2013) означає фінансову експозицію, щодо якої існує значне порушення зобов'язань за платежами. Сюди входять кредитні або фінансові активи, за якими закріпилося прострочення погашення боргу у терміни понад 90 календарних днів, або такі, що мають високий ризик невиконання зобов'язань.

Регламент ЄС № 575/2013 визначає, що для припинення визнання непрацюючим реструктуризованого активу, мають бути дотримані такі умови: 1) від дати реструктуризації боргу минуло щонайменше 365 календарних днів; 2) жодне із зобов'язань боржника не є простроченим більше ніж на 30 календарних днів; 3) банк сформував судження щодо спроможності виконання зобов'язань боржником, яке підтверджено сплатою ним суми боргу, що була прострочена або списана банком відповідно до умов реструктуризації боргу [12].

На нашу думку, такі нововведення у вітчизняне законодавство зможуть посилити систему управління непрацюючими активами в банках, сприятиме підвищенню її ефективності та уваги до процесу врегулювання таких активів. Це насамперед позитивно вплине на подальше зниження обсягів непрацюючих кредитів у банках та доступність банківського кредитування. Крім того, запроваджені зміни приведуть статистику непрацюючих кредитів у відповідність до європейських підходів, що підвищує прозорість вітчизняного фінансового сектору. Також зазначені зміни стануть підґрунтям для «розроблення Стратегії врегулювання непрацюючих кредитів в Україні, що сприятиме збільшенню інвестиційної привабливості банківського сектору» [13].

Висновки. У межах реалізації євроінтеграційного курсу України, НБУ повинен продовжувати політику ініціювання змін до низки нормативно-правових актів для забезпечення їх відповідності вимогам законодавства ЄС щодо визначення непрацюючих активів. Спочатку в Положенні про організацію процесу управління проблемними активами в банках України було запроваджено термін «непрацюючі активи». До непрацюючих активів банку віднесено: 1) придбані або створені знецінені фінансові активи; 2) реструктуризовані активи, за якими після припинення їх визнання непрацюючими банк здійснив повторну реструктуризацію та/або за якими наявне прострочення погашення боргу більше 30 календарних днів. Наразі, з метою подальшої євроінтеграції банківської нормативно-правової системи, термін «непрацюючі активи» замінено на термін “дефолтні активи” для забезпечення відповідності визначення дефолту положенням статті 178 “Дефолт боржника” Регламенту ЄС № 575/2013. Змінами також визначено умови припинення визнання активів непрацюючими та дефолтними. В подальшому є доцільним здійснити унормування реструктуризованих активів, зважаючи на підвищені ризики таких активів і підхід у європейському законодавстві.

Таким чином, формування ефективного адміністративно-правового регулювання відносин управління проблемними, в тому числі непрацюючими, активами в банківських установах вимагає комплексного підходу, який включає аналіз як внутрішніх, так і зовнішніх факторів, а також активне застосування інноваційних та регуляторних публічних інструментів для підтримки фінансової стабільності банку та зниження ризику непрацюючих кредитів у фінансовій системі України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Козлова В.О., Сокольницький Ю.І., Петух А.С. Непрацюючі банківські кредити суб'єктів господарювання: діагностика проблеми та шляхи її вирішення. *Гроші, фінанси і кредит*. 2023. Вип. № 2(91). С. 124–132. URL: http://www.psae-jrnl.nau.in.ua/journal/2_91_2023_ukr/18.pdf DOI: <https://doi.org/10.32782/2520-2200/2023-2-16>.
2. Олійник А.В., Воловник І.В. Проблемні кредити та їх вплив на платоспроможність банків в Україні. *Економіка і суспільство*. 2016. № 6. С. 300–307. URL: https://economyandsociety.in.ua/journals/6_ukr/51.pdf.
3. Юрченко В.І., Аксьонова О.Б. Управління проблемними активами у банківській установі. *Економічний вісник ДВНЗ УДХТУ*. 2019. № 1(9). С. 72–78. URL: <http://ek-visnik.dp.ua/wp-content/uploads/pdf/2019-1/Yurchenko.pdf> DOI: 10.32434/2415-3974-2019-9-1-72-78.
4. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 № 2664-III (втрата чинності 14.12.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14#Text>. (дата звернення: 17.11.2025).

5. Про банки та банківську діяльність: Закону України від 07.12. 2000 р. № 2121-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text> (дата звернення: 17.11.2025).
6. Берлач А.І. Банківське право України: [навч. посіб.] / А.І. Берлач, Ю.О. Тараненко; за заг. ред. А.І. Берлача. К. : Університет «Україна», 2016. 308 с.
7. Банківське право: навчальний посібник / за ред. д-ра юрид. наук, проф. Б.В. Дерев'янка; МВС України, Донецький юридичний інститут. Кривий Ріг : ДЮІ, 2020. 172 с.
8. Варцаба В.І., Заславська О.І. Сучасне банківництво: теорія і практика: Навч. посібник. – Ужгород: Видавництво УжНУ «Говерла», 2018. 364 с.
9. Теорія і практика грошового обігу та банківської справи в умовах глобальної фінансової нестабільності: монографія / О.В. Дзюблюк, М.Д. Алексєєнко, В.В. Корнєєв [та ін.]; за ред. О.В. Дзюблюка. – Тернопіль: Осадца Ю.В., 2017. 298 с.
10. Активи банку: визначення фінансово-правової категорії. Бізнес-Інформ. Економіка. 19.10. 2025 р. URL: <https://tvir.biographiya.com/ekonomika/aktivi-banku-viznachennya/> (дата звернення: 22.11.2025).
11. Положення про організацію процесу управління проблемними активами в банках України: Постанова Правління Національного банку України від 18.07.2019 № 97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0097500-19#Text>.
12. Регламент Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 575/2013 від 26.06.2013 р. про пруденційні вимоги для кредитних установ та про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 648/2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_043-13#Text (дата звернення: 15.11.2025).
13. Національний банк України оновив підходи до визначення непрацюючих активів. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/natsionalniy-bank-ukrayini-onoviv-pidhodi-do-viznachennya-nepratsyuuyuchih-aktiviv>. (дата звернення: 17.11.2025).

УДК 355.233.2:004.946

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.41>

ЗАСТОСУВАННЯ СУЧАСНИХ СИМУЛЯЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ВОГНЕВІЙ ПІДГОТОВЦІ: ЕФЕКТИВНІСТЬ ТРЕНУВАННЯ ВІРТУАЛЬНОГО БОЮ

Наточій А.Д.,

*старший викладач кафедри вогневої підготовки
Дніпровського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-4227-5251*

Тимофєєв В.П.,

*старший викладач кафедри вогневої підготовки
Дніпровського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-6805-8933*

Наточій А.Д., Тимофєєв В.П. Застосування сучасних симуляційних технологій у вогневій підготовці: ефективність тренування віртуального бою.

У статті комплексно досліджується широке застосування сучасних симуляційних технологій у системі вогневої підготовки правоохоронців як одного з ключових елементів формування їх професійної компетентності в умовах підвищених безпекових загроз. Зазначається, що традиційні форми навчання стрільбі, попри свою важливість, не завжди дозволяють у повному обсязі відтворити динаміку реальних бойових або службово-оперативних ситуацій, тоді як симуляційні технології забезпечують високий рівень наближеності до реальних умов виконання завдань.

У роботі розглядаються основні види тренажерів, що використовуються у вогневій підготовці, зокрема стаціонарні, мобільні та інтерактивні системи, а також сучасні VR- і AR-комплекси. Їх функціональні можливості дозволяють моделювати різні тактичні сценарії: ведення вогню в умовах обмеженої видимості, у замкнених приміщеннях, під час пересування, у складі підрозділу або в умовах дефіциту часу. Особливий акцент робиться на можливості багаторазового відпрацювання складних елементів без ризику для життя та здоров'я особового складу, а також зі значно меншими витратами боєприпасів і матеріальних ресурсів.

Застосування симуляційних технологій сприяє розвитку не лише практичних навичок стрільби, а й тактичного мислення, здатності швидко приймати обґрунтовані рішення, координувати дії з іншими співробітниками та ефективно діяти в умовах психологічного навантаження і стресу. Важливу роль відіграє інтеграція інтерактивних модулів і систем доповненої реальності, які дозволяють адаптувати навчальні сценарії до рівня підготовки курсантів і слухачів, здійснювати об'єктивний контроль параметрів тренування та забезпечувати багатокористувацьку взаємодію.

Аналіз практики впровадження таких технологій у військових і правоохоронних навчальних закладах свідчить про підвищення ефективності освітнього процесу, оптимізацію використання ресурсів та формування більш комплексної підготовки особового складу. Перспективними напрямками подальшого розвитку визначено інтеграцію елементів штучного інтелекту для створення динамічних навчальних сценаріїв, автоматизованого оцінювання рівня підготовки та поглибленого розвитку фізичних і психологічних якостей правоохоронців, що загалом робить VR- і AR-технології важливим інструментом модернізації системи військової освіти та бойової підготовки.

Ключові слова: вогнева підготовка, симуляційні технології, VR, AR, інтерактивні тренажери, ефективність навчання, військова освіта.

Natochiy A.D., Timofeev V.P. Application of modern simulation technologies in fire training: effectiveness of virtual combat training.

The article comprehensively examines the widespread use of modern simulation technologies in the fire training system for law enforcement officers as one of the key elements in developing their

professional competence in conditions of heightened security threats. It is noted that traditional forms of shooting training, despite their importance, do not always allow for the full reproduction of the dynamics of real combat or operational situations, while simulation technologies provide a high level of proximity to real conditions of task performance.

The paper discusses the main types of simulators used in firearms training, including stationary, mobile and interactive systems, as well as modern VR and AR complexes. Their functional capabilities allow for the simulation of various tactical scenarios: firing in conditions of limited visibility, in enclosed spaces, while moving, as part of a unit, or under time constraints. Particular emphasis is placed on the ability to repeatedly practise complex elements without risk to the life and health of personnel, as well as with significantly lower consumption of ammunition and material resources.

The use of simulation technologies contributes to the development of not only practical shooting skills, but also tactical thinking, the ability to quickly make informed decisions, coordinate actions with other employees, and act effectively under psychological pressure and stress. An important role is played by the integration of interactive modules and augmented reality systems, which allow training scenarios to be adapted to the level of training of cadets and students, to objectively control training parameters and to ensure multi-user interaction.

An analysis of the implementation of such technologies in military and law enforcement training institutions shows an increase in the effectiveness of the educational process, optimisation of resource use, and the formation of more comprehensive training for personnel. Promising areas for further development include the integration of artificial intelligence elements to create dynamic training scenarios, automated assessment of training levels, and in-depth development of the physical and psychological qualities of law enforcement officers, which overall makes VR and AR technologies an important tool for modernising the military education and combat training system.

Key words: firearms training, simulation technologies, VR, AR, interactive simulators, training effectiveness, military education.

Постановка проблеми. Сучасні умови функціонування силових структур та зростання складності оперативної обстановки вимагають якісно нового підходу до вогневої підготовки особового складу. Традиційні методи тренування, що ґрунтуються на стрільбі в тирі та відпрацюванні типових вправ, уже не забезпечують достатнього рівня адаптивності, варіативності та безпекових можливостей для формування навичок, необхідних у реальних бойових ситуаціях. З одного боку, збільшується потреба у створенні максимально наближених до реальності умов навчання, а з іншого - виникають обмеження, пов'язані з фінансовими витратами, логістикою, ризиками для життя та здоров'я персоналу. У цьому контексті особливої актуальності набуває застосування симуляційних технологій, зокрема систем віртуальної та доповненої реальності, які дозволяють моделювати широкий спектр бойових сценаріїв, оперативно змінювати тактичні умови, аналізувати помилки та автоматизувати процес оцінювання навичок стрільця. Проте, незважаючи на активний розвиток таких технологій у світі, в Україні їх впровадження у сферу вогневої підготовки відбувається нерівномірно та недостатньо системно. Відсутні комплексні дослідження, які б оцінювали ефективність тренування у віртуальному бою, порівнювали його з традиційними методами та визначали оптимальні підходи до інтеграції симуляторів у навчальний процес.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика застосування симуляційних технологій у підготовці правоохоронців і військовослужбовців привертає значну увагу науковців як в Україні, так і за кордоном. Дослідники А.Д. Наточій та Д.Г. Тінін підкреслюють, що інтерактивні та мультимедійні технології значно підвищують ефективність вогневої підготовки, сприяючи розвитку практичних навичок, тактичного мислення та психологічної стійкості особового складу. Д.С. Войнов і О.М. Карпенко досліджують потенціал VR- та AR-технологій у навчанні поліцейських, зазначаючи можливість повного занурення в навчальне середовище, моделювання складних бойових сценаріїв та відпрацювання дій у стресових умовах без ризику для життя. І.М. Луценко, В.В. Кондратенко та О.М. Нестеренко досліджують ефективність сучасних симуляційних систем, включно з комп'ютерними тренажерами та інтерактивними моделями, відзначаючи можливість адаптації сценаріїв під індивідуальні потреби користувачів та багатокористувацьку взаємодію. О.М. Лопаєва та Т.Ю. Федоренко акцентують увагу на інтеграції VR і AR у підготовку поліцейських в умовах воєнного стану, підкреслюючи важливість комплексного підходу, інтерактивності та систематичного оцінювання результатів тренувань. Є.С. Зеленський, Р.В. Задорожня

та Н.О. Фісун аналізують практичні аспекти використання інтерактивних методів під час проведення вогневих занять, наголошуючи на безпечності та контрольованості навчального процесу. О.І. Бойко досліджує перспективи застосування сучасних технологій у тактико-спеціальній підготовці поліцейських у складних умовах, зокрема під час воєнного стану. А. Солдатенко та А. Наточій розглядають питання підвищення точності ведення вогню завдяки симуляційним системам, а М. Комісаров аналізує переваги та обмеження VR-тренувань у порівнянні з традиційними методами підготовки.

Мета дослідження полягає у комплексній оцінці застосування сучасних симуляційних технологій у вогневій підготовці правоохоронців, зокрема у середовищі віртуального бою.

Виклад основного матеріалу. Симуляційні технології - це сукупність методів, пристроїв і програмних засобів, що забезпечують відтворення реальних процесів, систем або явищ у контрольованому навчальному або дослідницькому середовищі. У підготовці правоохоронців симуляційні технології спрямовані на відпрацювання практичних навичок, прийняття тактичних рішень, управління бойовими системами та зниження ризику для життя та здоров'я особового складу. Основна функція таких технологій полягає у створенні реалістичного середовища, яке дозволяє моделювати дії та наслідки без фактичного здійснення небезпечних або ресурсомістких операцій [1, с. 105].

Симуляційні технології поєднують кілька ключових елементів: моделювання умов реального середовища, взаємодію користувача з моделлю та оцінку результатів дій учасника. Вони є інтерактивними, що дозволяє користувачеві приймати рішення у реальному часі та отримувати миттєвий зворотний зв'язок щодо наслідків своїх дій [1, с. 106].

На нашу думку, слід розглянути види сучасних симуляційних технологій. Віртуальна реальність – це технологія створення повністю комп'ютерного середовища, що імітує реальні умови та взаємодії, у яких користувач може перебувати та взаємодіяти через спеціальні пристрої, такі як VR-окуляри, рукавички з тактильним зворотним зв'язком та датчики руху. Можемо виокремити особливості VR у підготовці правоохоронців. По-перше, повна зануреність користувача у навчальне середовище. По-друге, можливість моделювання складних тактичних ситуацій, бойових операцій та умов стресу без ризику для життя. По-третє, оцінка точності виконання дій, швидкості прийняття рішень і координації в команді та можливість повторного проходження тренувань із різними сценаріями та адаптацією складності [2, с. 984].

Технології віртуальної реальності (VR) активно використовується для тренування стрільби, тактичних маневрів, управління бойовою технікою та розвитку когнітивних навичок, таких як просторове орієнтування та стратегічне мислення.

Доповнена реальність - це технологія, яка накладає цифрові об'єкти, інформаційні моделі або анімацію на реальний світ у режимі реального часу за допомогою спеціальних окулярів або мобільних пристроїв [2, с. 985]. Є декілька переваг AR у навчанні правоохоронців: поєднання реальних об'єктів та віртуальної інформації, що підвищує ефективність просторового орієнтування; інтерактивне навчання з можливістю отримання підказок, тактичних схем і аналітичних даних безпосередньо під час тренування; зменшення витрат на матеріали та безпеку під час практичних занять. AR часто застосовується у тренуваннях на полі бою, при роботі з тактичними картами, при моделюванні бойових операцій і в процесі інтерактивного командного навчання.

Комп'ютерні тренажери - це програмно-апаратні комплекси, що відтворюють окремі аспекти бойових завдань або техніки, забезпечуючи контрольоване навчальне середовище. Вони можуть бути як стаціонарними, так і мобільними, і дозволяють відпрацьовувати вузькоспеціалізовані навички. Типові функції комп'ютерних тренажерів:

моделювання роботи окремих систем бойової техніки (зброї, транспортних засобів, систем управління);

імітація різних умов експлуатації, наприклад, погодних або технічних обмежень;

автоматизоване оцінювання результатів дій користувача;

можливість інтеграції з VR/AR-технологіями для створення більш реалістичних сценаріїв [3, с. 18].

Інтерактивні моделі - це цифрові або фізичні макети, що дозволяють взаємодіяти з об'єктами та сценаріями через керовані параметри та симуляції. Вони включають тактичні карти з можливістю змінювати розташування підрозділів та об'єктів, моделі бойових систем із керованою симуляцією дій, інтерактивні середовища для колективного навчання, де учасники можуть коор-

динувати дії у реальному часі. Інтерактивні моделі використовуються для відпрацювання тактичного мислення, планування операцій та аналізу результатів тренувань без високих матеріальних витрат і ризику для учасників [3, с. 19].

На нашу думку слід розглянути питання принципів використання симуляцій у вогневій підготовці поліцейського. Одним із ключових принципів застосування симуляцій у поліцейській підготовці є реалістичність відтворюваного середовища. Симуляційні технології повинні максимально наближати умови навчання до реальних операційних ситуацій, з якими стикається поліцейський: затримання правопорушників, розв'язання конфліктів, реагування на надзвичайні події, управління транспортом під час переслідування та використання спеціальної зброї. Реалістичність включає не лише візуальні та аудіо ефекти, а й імітацію фізичних, психологічних і соціальних чинників, що впливають на поведінку службовця. Високий рівень реалістичності забезпечує більш ефективне формування практичних навичок та адаптацію до стресових умов.

Симуляційні системи мають базуватися на активній взаємодії користувача з навчальним середовищем. Поліцейський не просто спостерігає за подіями, а приймає рішення, виконує дії та отримує зворотний зв'язок у реальному часі. Інтерактивність забезпечує розвиток критичного мислення, швидкості прийняття рішень і адаптивності до змінних обставин. Наприклад, у VR-тренажерах поліцейський може обирати тактику дій під час конфліктної ситуації, оцінювати ризики і наслідки кожного рішення, що імітує реальну роботу в полі [1, с. 107].

Симуляційні технології дозволяють відпрацьовувати небезпечні або критичні сценарії без ризику для життя і здоров'я учасників. Цей принцип особливо важливий при тренуванні з використанням зброї, тактичних операцій або надзвичайних ситуацій. Навчальні модулі повинні включати контрольовані умови, де інструктори можуть модифікувати рівень складності, змінювати параметри сценарію або зупиняти тренування у разі помилок. Безпечне середовище дозволяє поліцейським набувати досвід без потенційних травм і формувати правильні алгоритми поведінки у реальних ситуаціях.

Ефективність симуляційного навчання значною мірою визначається здатністю систем підлаштовуватися під рівень підготовки, досвід та індивідуальні потреби кожного користувача. Адаптивні тренажери можуть змінювати складність завдань, вводити додаткові фактори стресу, моделювати різні типи правопорушників і різні сценарії розвитку подій. Індивідуалізація дозволяє максимально ефективно розвивати слабкі сторони поліцейського та покращувати специфічні навички, наприклад, комунікацію з цивільними, управління зброєю або тактичну взаємодію в команді. [4, с. 1411]

Симуляції повинні забезпечувати комплексне відпрацювання знань, навичок і компетенцій. Наприклад, у навчальному сценарії поліцейський одночасно розвиває тактичні навички, комунікаційні вміння, психологічну стійкість та прийняття рішень у стресових умовах. Інтеграція різних аспектів підготовки дозволяє формувати професійну компетентність у реальному масштабі, а не лише окремі технічні навички. Комплексність також передбачає поєднання VR, AR, комп'ютерних тренажерів і інтерактивних моделей для створення багаторівневого навчального середовища [4, с. 1413].

На нашу думку, не менш важливим є принцип систематичного оцінювання результатів тренування та надання зворотного зв'язку. Симуляційні платформи повинні фіксувати дії учасника, швидкість реакцій, точність виконання завдань і прийняття рішень, а потім надавати аналітичні звіти. Зворотний зв'язок дозволяє інструктору коригувати навчальний процес, виявляти сильні і слабкі сторони кожного поліцейського та підвищувати ефективність підготовки.

Отже, використання симуляційних технологій у підготовці поліцейських ґрунтується на принципах реалістичності, інтерактивності, безпеки, адаптивності, комплексності та систематичного оцінювання. Дотримання цих принципів забезпечує ефективне формування практичних, тактичних і психологічних навичок, зменшує ризики для учасників навчання та підвищує готовність поліцейських до виконання завдань у реальних операційних умовах. Симуляції стають невід'ємною частиною сучасної системи підготовки правоохоронців, забезпечуючи інноваційність та адаптивність навчального процесу.

Переходячи до питання переваг та обмежень віртуальних тренувань порівняно з традиційними методами, можемо виокремити основні переваги таких тренувань. Однією з основних переваг віртуальних тренувань є можливість відпрацьовувати складні, небезпечні або критичні ситуації без ризику для життя і здоров'я учасників. В умовах VR можна моделювати бойові дії, надзвичайні

події, роботу зі зброєю та тактичні маневри, що в реальному житті були б небезпечними або матеріально затратними. Віртуальні тренування дозволяють значно зменшити витрати на матеріали, зброю, боєприпаси та обладнання, що необхідні для традиційних навчальних заходів. Платформи VR забезпечують багаторазове використання одного сценарію без додаткових ресурсів і фізичного зносу обладнання. VR-тренування дозволяють створювати динамічні та багатоетапні сценарії, які відтворюють реальні тактичні або оперативні умови. Це включає різноманітні погодні умови, різні типи правопорушників, розвиток непередбачуваних ситуацій та фактори психологічного тиску, що забезпечує комплексне відпрацювання навичок. Системи віртуального тренування дозволяють адаптувати сценарії під рівень підготовки учасника, вводити різні рівні складності та модифікувати умови тренування залежно від прогресу користувача. Це підвищує ефективність навчального процесу та дозволяє максимально розвивати слабкі навички. VR-технології забезпечують автоматичне відстеження дій користувача, точності виконання завдань та швидкості прийняття рішень, а також формування детальних аналітичних звітів. Це дозволяє інструкторам коригувати процес підготовки, виявляти проблемні зони та об'єктивно оцінювати результати навчання [5, с. 152].

Але незважаючи на високу реалістичність віртуальних середовищ, VR-тренування не завжди повністю відтворюють фізичні навантаження та нюанси роботи з реальним обладнанням і зброєю. Наприклад, відчуття ваги зброї, віддача при стрільбі або реальна маневреність часто залишаються неповністю відтвореними. Деякі аспекти стресової реакції та психологічного тиску у реальному бою складно повністю моделювати у VR. Частина користувачів може відчувати штучну дистанцію від ситуації, що впливає на формування стресостійкості. VR-системи потребують дорогого обладнання, високопродуктивних комп'ютерів і спеціалізованого програмного забезпечення, що може обмежувати їх масове застосування. Також існують ризики технічних збоїв, несумісності обладнання та потреби у постійному оновленні програмного забезпечення. Для ефективного використання VR-тренажерів необхідне підготовлене керівництво та інструктори, здатні правильно інтегрувати технології у навчальний процес, аналізувати дані та адаптувати сценарії під навчальні цілі. Віртуальні тренування іноді обмежують взаємодію у команді та соціальну динаміку, які виникають у реальних ситуаціях. Хоча сучасні мультиплеєрні VR-системи частково вирішують цю проблему, повністю відтворити нюанси командної роботи все ще складно [6, с. 146].

Висновки. Отже, віртуальні тренування мають низку переваг перед традиційними методами, серед яких безпечність, економічність, можливість моделювання складних сценаріїв, індивідуалізація навчання та автоматизоване оцінювання результатів. Водночас, вони мають обмеження, що пов'язані з неповною фізичною реалістичністю, психологічними нюансами, технічними вимогами та складністю інтеграції в колективні навчальні процеси. Ефективне застосування VR можливе лише при комплексному поєднанні віртуальних та традиційних методів підготовки, що забезпечує повноцінне формування практичних, когнітивних і психологічних навичок учасників.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Наточій А.Д., Тінін Д.Г., Застосування інтерактивних та мультимедійних технологій при вогневій підготовці працівників правоохоронних органів: зарубіжний та вітчизняний досвід. *Період трансформаційних процесів в світовій науці*. 2024 р. с. 224. URL: <https://sci.ldubgd.edu.ua/bitstream/123456789/13194/1/50-72PB.pdf#page=225> (дата звернення: 14.12.2025).
2. Войнов Д.С., Карпенко О.М. Інноваційні технології у вогневій підготовці поліцейських: застосування мультимедійних систем. In: *The 12 th International scientific and practical conference "Modern research in world science" (February 26-28, 2023) SPC "Sci-conf. com. ua", Lviv, Ukraine. 2023. 1161 p.* 2023. р. 983. URL: https://www.researchgate.net/profile/Iryna-Myskovets/publication/369009736_VODNO-RESURSNIJ_POTENCIAL_VOLINI_I_JOGO_RACIONALNE_VIKORISTANNA/links/64036f9a5749505945640045/VODNO-RESURSNIJ-POTENCIAL-VOLINI-I-JOGO-RACIONALNE-VIKORISTANNA.pdf#page=983 (дата звернення: 14.12.2025).
3. Луценко І.М., Кондратенко В.В., Нестеренко О.М. Застосування сучасних симуляційних технологій у вогневій та тсп підготовці: ефективність тренування віртуального бою application of modern simulation technologies in fire and tsp training: effectiveness of virtual

- combat training. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*, 2025, 20. DOI: <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2025-1-4>.
4. Лопасва О.М., Федоренко Т.Ю. Використання сучасних симуляторів та технологій у вогневій підготовці поліцейських для підвищення ефективності їхніх дій під час воєнного стану. In: *The 12 th International scientific and practical conference "Perspectives of contemporary science: theory and practice" (January 13-15, 2025) SPC "Sci-conf. com. ua", Lviv, Ukraine. 2025. 1429 p.* 2025. p. 1411. URL: <https://reposit.uni-sport.edu.ua/server/api/core/bitstreams/ad45b8bd-2ee9-452c-8eeb-e31d5317c5b7/content#page=1411> (дата звернення: 14.12.2025).
5. Наточій, Анатолій. Застосування безпілотних літальних апаратів у службовій діяльності поліцейського в Україні. *Матеріали конференцій МЦНД*, 2024; Суми, Україна: 152–154. URL: <https://archives.mcnd.org.ua/index.php/conference-proceeding/article/view/1/1> (дата звернення: 14.12.2025).
6. Зеленський Є.С., Задорожня Р.В., Фісун Н.О. Використання інтерактивних методів навчання під час проведення практичних занять з вогневої підготовки. Серія ПРАВО. Випуск 80: частина 2. 2023. С. 144–150. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.2.21>.
7. Бойко О.І. Перспективи використання сучасних інтерактивних технологій у тактико-спеціальній підготовці поліцейських в умовах воєнного стану. Журнал «АРР» (*Журнал прикладних досліджень*) 2024. №. С.113 DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.03.50>.
8. Солдатенко А., & Наточій А. (2024). Сучасні технології та засоби для поліпшення точності ведення вогню поліцейськими. *UNIVERSUM*, (4), 72–79 URL: <https://archive.liga.science/index.php/universum/article/view/687> (дата звернення: 14.12.2025).
9. Волков Ю. Інноваційні технології в системі вогневої підготовки: сучасні аспекти та можливості поліцейських. *Науковий вісник ДДУВС*. 2023. № 3. С. 276–283. DOI: <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2023-3-276-283>.
10. Шовкун В.М. Зв'язок між рівнем вогневої підготовки українських військових підрозділів та ефективністю їх бойових дій. *Академічні візії*. 2024. № 36. С. 20 DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13908774>.
11. Комісаров М. Використання сучасних технологій вогневої підготовки поліцейських в умовах війни: переваги та недоліки. ResearchGate. 2025. С. 87. DOI: <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2023-2-34-38>.
12. Головка Д.Ю. Роль віртуальних симуляторів у формуванні навичок безпеки та підготовці. Інститут неперервної професійної освіти. 2023. С. 53. URL: <https://lib.iitta.gov.ua/id/eprint/737761> (дата звернення: 14.12.2025).
13. Наточій Анатолій; Тимофєєв Володимир; Толмачова Юлія. Підготовка з практичної стрільби в системі професійного навчання правоохоронців: сьогоденні реалії в умовах воєнного стану. 2024. 126 с. URL: <https://www.er.dduvs.edu.ua/bitstream/123456789/16038/1/16.pdf> (дата звернення: 14.12.2025).
14. Тимофєєв В.П., Наточій А.Д., Волков Ю.М., Великий Ю.М. Використання тренажера для імітації стрільби з автомобіля на ходу під час викладання вогневої підготовки: метод. рекомендації / Дніпро: ДДУВС 2021. 32 с. URL: <https://www.er.dduvs.edu.ua/bitstream/123456789/7377/1.B6.pdf> (дата звернення: 14.12.2025).

УДК 343.343.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.42>

ВІД ПРАВОВОГО ВАКУУМУ ДО БОЙОВОГО ЗАСТОСУВАННЯ: ЕВОЛЮЦІЯ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЕЗПІЛОТНИХ АВІАЦІЙНИХ СИСТЕМ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Овчар М.М.,
старший викладач
кафедри загальновійськових дисциплін
Національна академія
Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького
ORCID: 0000-0002-6526-3632

Овчар М.М. Від правового вакууму до бойового застосування: еволюція нормативного регулювання безпілотних авіаційних систем у діяльності Державної прикордонної служби України.

Стаття присвячена комплексному історико-правовому аналізу процесу формування та динамічної трансформації нормативно-правової бази, що регулює застосування безпілотних авіаційних систем (надалі – БАС) у діяльності Державної прикордонної служби України (надалі – ДПСУ).

Актуальність дослідження зумовлена кардинальною трансформацією безпекових парадигм, де БАС перетворилися з вузькоспеціалізованого інструменту на ключовий елемент забезпечення національної безпеки нашої держави. Для України, що протистоїть повномасштабній збройній агресії, питання ефективного та правомірного застосування БАС набуло стратегічного значення. ДПСУ пройшла стрімкий шлях технологічної та доктринальної еволюції, інтегрувавши безпілотні системи у весь спектр своєї діяльності – від моніторингу до повноцінного ведення бойових дій. Ця технологічна революція стала викликом для національної правової системи, вимагаючи негайної адаптації чинного законодавства та розробки нової нормативно-правової бази.

Дане дослідження забезпечує системний аналіз еволюції вітчизняного правового законодавства: від початкового стану концептуального вакууму до сьогодення, що характеризується наявністю розгалуженої системи нормативних актів, які регламентують використання БАС в умовах воєнного стану. Методологічну основу склали історико-правовий метод, що дозволив простежити генезу правових норм, та системно-структурний аналіз для виявлення ієрархії нормативних актів – від Повітряного кодексу України до внутрішніх (відомчих) інструкцій.

Встановлено, що практика застосування БАС, зумовлена нагальною оперативною необхідністю, значно випереджала процес формальної легалізації. Процес правового регулювання розвивався «знизу вгору», де бойовий досвід формував запит на закріплення нових повноважень.

Зроблено висновок, що в Україні сформовано систему правового регулювання, адаптовану до умов війни, яка закріпила нові повноваження ДПСУ щодо бойового застосування БАС. Водночас ідентифіковано низку не вирішених правових проблем: відсутність законодавчого визначення «службово-бойової діяльності», невизначеність статусу БАС як засобу примусу чи зброї, та проблеми стандартизації озброєння. На основі проведеного аналізу запропоновано рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правової бази, організаційних підходів і технологічної інфраструктури для забезпечення законності та ефективності використання БАС.

Ключові слова: правове регулювання, повномасштабне вторгнення, Державна прикордонна служба України, охорона державного кордону, безпілотні авіаційні системи, правовий вакуум, воєнний стан.

Ovchar, M.M. From legal vacuum to combat application: the evolution of the regulatory framework for unmanned aircraft systems in the activities of the state Border Guard Service of Ukraine.

The article is devoted to a comprehensive historical and legal analysis of the process of forming and dynamically transforming the regulatory framework governing the use of unmanned aerial systems (UAS) in the activities of the State Border Guard Service of Ukraine (SBGS).

The relevance of the study is driven by the fundamental transformation of security paradigms, where UAS have evolved from a highly specialized tool into a key element of ensuring the national security of our state. For Ukraine, which is resisting full-scale armed aggression, the issue of effective and lawful application of UAS has acquired strategic importance. The SBGS has undergone a rapid path of technological and doctrinal evolution, integrating unmanned systems into the entire spectrum of its activities – from monitoring to full-fledged combat operations. This technological revolution has become a challenge for the national legal system, demanding the immediate adaptation of current legislation and the development of a new regulatory framework.

This study provides a systemic analysis of the evolution of domestic legal legislation: from the initial state of a conceptual vacuum to the present day, which is characterized by the presence of a branched system of regulatory acts governing the use of UAS under conditions of martial law. The methodological basis includes the historical and legal method, which allowed tracing the genesis of legal norms, and the systemic-structural analysis for identifying the hierarchy of regulatory acts – from the Air Code of Ukraine to internal (departmental) instructions.

It is established that the practice of using UAS, driven by urgent operational necessity, significantly outpaced the process of formal legalization. The process of legal regulation developed «from the bottom up,» where combat experience generated demand for the formalization of new powers.

It is concluded that a system of legal regulation adapted to wartime conditions has been established in Ukraine, which formalized new powers for the SBGS regarding the combat use of UAS. At the same time, a number of unresolved legal issues were identified: the lack of a legislative definition of «service and combat activity,» the uncertainty of the UAS status as a means of coercion or a weapon, and problems with the standardization of armaments. Based on the analysis, recommendations are proposed for improving the regulatory framework, organizational approaches, and technological infrastructure to ensure the legality and effectiveness of UAS use.

Key words: legal regulation, full-scale invasion, State Border Guard Service of Ukraine, state border protection, unmanned aerial systems, legal vacuum, martial law.

Постановка проблеми. В умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації, яка посягає на суверенітет і територіальну цілісність України, відбувається докорінна трансформація підходів до ведення бойових дій та охорони державного кордону. БАС перетворилися з допоміжного засобу розвідки на один із вирішальних інструментів на полі бою.

ДПСУ, як правоохоронний орган спеціального призначення, що в умовах воєнного стану діє як невід'ємна складова Сил безпеки і оборони України, активно інтегрує БАС у свою діяльність. Проте ця стрімка технологічна еволюція зіткнулася з правовою системою, що розвивалася запізненням.

Основним законодавчим актом, що регулює використання БАС, є Повітряний кодекс України, який визначає БАС як «безпілотне повітряне судно та обладнання для дистанційного керування ним» [1, с. 3]. Кодекс встановлює загальні правила (реєстрація, обмеження польотів), які, однак, не враховують специфіки прикордонної та, тим паче, бойової діяльності. Додатково, відповідальність за порушення правил використання повітряного простору регламентується Кодексом України про адміністративні правопорушення [2, с. 127] та Кримінальним кодексом України [3, с. 234].

Проблема полягає в тому, що чинна правова база, попри суттєві доповнення, не повною мірою адаптована до унікальних потреб ДПСУ в умовах воєнного стану, зокрема у частині бойового застосування ударних БАС. Існує нагальна потреба усунути правові прогалини, що стосуються класифікації БАС (як зброї чи спецзасобу), порядку їх застосування для ураження цілей та юридичної відповідальності операторів.

Метою статті є розгляд та аналіз еволюції організаційно-правових основ використання БАС органами ДПСУ для забезпечення ефективної охорони державного кордону, виявлення поточних прогалин та формулювання пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

Стан опрацювання проблематики. Тема використання БАС у діяльності Сил безпеки і оборони України є актуальною в нашій державі. Останні дослідження переважно охоплюють організаційні, технологічні та оперативні аспекти.

Зокрема, у монографії група українських науковців на чолі з С. Мосовим зосередилася на вивченні використання безпілотної авіації у військовій сфері, проаналізувавши розвиток та перспективи БАС тактичного, оперативного та стратегічного класів [6, с. 30]. С. Мосов та В. Горбулін також розглянули перспективи та сфери застосування БАС в сучасних війнах і збройних конфліктах [7, с. 22].

Іноземні дослідники, як-от М. Догерті, дослідили різні сфери застосування БАС, наголосивши на важливості моніторингу нових способів використання малорозмірних БАС у військових цілях [8, с. 50]. М. Попов та співавтори аналізують технологічні аспекти, зокрема методи обробки даних дистанційного зондування Землі, алгоритми автоматичного розпізнавання об'єктів та підвищення якості відеоінформації, отриманої з бортових сенсорів.

Дослідження, проведені в рамках Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького та інших академічних установ, аналізують організаційні механізми впровадження БАС у прикордонну діяльність, розглядають досвід створення спеціалізованих підрозділів, таких як відділення розвідувально-ударних безпілотних літальних апаратів, та програми підготовки операторів. Доведено, що інтеграція БАС з іншими технологіями (радарами, датчиками тощо) забезпечує ефективність моніторингу кордону, але потребує вдосконалення міжвидомчої координації [10, с. 180].

Однак, незважаючи на значну кількість наукових публікацій, присвячених тактичним та технічним аспектам застосування БАС, а також оперативному досвіду їх використання, поза увагою дослідників досі залишається комплексний, системний аналіз саме еволюції організаційно-правових засад функціонування цих систем у структурі Державної прикордонної служби України. Особливий дефіцит досліджень спостерігається у частині правового обґрунтування та регламентації їхнього бойового потенціалу – функції, яка стала ключовою в умовах повномасштабної агресії. Така юридична прогалина створює ризики для правового захисту операторів безпілотників, ставить під сумнів доказову силу матеріалів, зібраних із їхньою допомогою, та суттєво ускладнює процеси стандартизації й забезпечення інтероперабельності із силами безпеки та оборони України.

Виклад основного матеріалу. Для системного аналізу еволюції нормативно-правової бази доцільно застосувати хронологічну періодизацію, що відображає ключові етапи її трансформації у відповідь на безпекові виклики:

1. Етап до 2014 року – відсутність правової основи та доктринального забезпечення. До початку збройної агресії російської федерації чинне законодавство України перебувало у стані концептуальної неготовності до інтеграції БАС, керуючись переважно парадигмою режиму польотів мирного часу та цивільними нормами авіаційної безпеки. Прямий аналіз ключових нормативно-правових актів – Повітряного кодексу України та Закону України «Про Державну прикордонну службу України» – демонструє повну відсутність термінології, пов'язаної з безпілотною авіацією, що створювало значну юридичну невизначеність.

Відсутність спеціалізованого регулювання змушувала застосовувати до БАС або надмірно жорсткі вимоги пілотованої авіації, або, навпаки, відносити їх до категорії аматорських апаратів. Уся доктрина моніторингу державного кордону України, як зазначається у галузевих дослідженнях, покладалася виключно на пілотовану авіацію (літаки та гелікоптери) [1, 12]. Така ситуація не лише кардинально обмежувала оперативну гнучкість і швидкість реагування ДПСУ, але й унеможливляла швидке та економічно ефективне спостереження значних ділянок кордону.

2. Етап 2014–2021 рр. – практика, що випереджає закон. Гібридна війна (АТО/ООС) стала каталізатором змін. Цей період характеризується тим, що оперативна необхідність та практичне застосування технологій значно випереджали формальну законодавчу реакцію. Еволюція йшла «знизу вгору»: бойовий досвід, накопичений емпіричним шляхом (включно з волонтерськими проєктами), створював нагальну оперативну необхідність для формалізації та законодавчого закріплення нових повноважень.

Незважаючи на активне впровадження та накопичення практичного досвіду ДПСУ, використання БАС не мало належного законодавчого врегулювання. Ключовим кроком на цьому етапі стало прийняття Наказу Міністерства оборони України № 661 від 08.12.2016 року «Про затвердження Правил виконання польотів безпілотною авіаційними комплексами державної авіації»

України» [4]. Цей акт вперше на відомчому рівні систематизував вимоги до державної авіації, ввів класифікацію безпілотників та вимоги до пілотів, заклавши фундамент для подальшої інституціоналізації.

3. Етап 2021–2022 рр. – законодавчого закріплення. Цей короткий період до повномасштабного вторгнення характеризувався першими системними спробами інтегрувати БАС у загальну законодавчу базу. Ключовим стало ухвалення Закону України № 1482-IX від 02.06.2021, який вніс зміни до Повітряного кодексу України, вперше ввівши на рівні закону визначення «безпілотне повітряне судно», «безпілотна авіаційна система» та «дистанційний пілот» [11].

Майже одночасно, Закон України № 1897-IX від 18.11.2021 розширив повноваження ДПСУ, надавши особовому складу право застосовувати озброєння повітряних суден для відбиття збройного нападу [12]. У комплексі ці два закони створили юридичне підґрунтя: перший нормативно закріпив «об’єкт» (БАС як повітряне судно), а другий надав «суб’єкту» (ДПСУ) право застосовувати його озброєння.

4. Етап з 24 лютого 2022 року – повна інтеграція та бойове застосування. Повномасштабне вторгнення остаточно трансформувало ДПСУ на військову структуру у складі Сил безпеки і оборони України. Це кардинально змінило контекст застосування БАС, перетворивши їх на ключовий засіб ведення бойових дій. ДПСУ активно створює спеціалізовані підрозділи, як відділення розвідувально-ударних безпілотних літальних апаратів відділу вогневої підтримки. Застосування БАС ДПСУ деталізовано у відомчих актах, що закріплюють широкий спектр оперативно-службових та бойових завдань, серед яких:

- ведення повітряної розвідки;
- ведення пошуку ДРГ;
- перехоплення (знищення) повітряних цілей (ворожих БпЛА);
- забезпечення дій артилерійських підрозділів (коригування вогню);
- ураження цілей (об’єктів) противника;
- переміщення вантажів [10, с. 57].

Важливим кроком стало ухвалення Закону № 3232-IX від 13.07.2023, який розширив повноваження правоохоронних органів (включно з ДПСУ) щодо протидії незаконному використанню безпілотників, дозволивши їх примусове припинення польоту, перехоплення та знищення [5].

Однак, попри законодавче врегулювання знищення ворожих БАС та відомче закріплення завдання уражати наземні цілі, на законодавчому рівні залишається відсутнім чіткий правовий механізм, що детально регламентує порядок застосування ДПСУ ударних БАС по наземних об’єктах противника [10, с. 5].

Незважаючи на значний прогрес, залишається низка правових та організаційних викликів:

1. Правова невизначеність. Чинна нормативно-правова база, що регулює діяльність Сил безпеки та оборони України, не є повною і не враховує специфічних потреб, які виникають в умовах повномасштабної агресії. Застарілі або неадаптовані норми створюють регуляторні бар’єри, які уповільнюють необхідні процеси.

Критично важливим є відсутність чіткого та оперативного механізму отримання дозволів на бойове застосування необхідних сил і засобів. Існуючі регламентні процедури є надто тривалими. Це безпосередньо ускладнює своєчасне та ефективне реагування в динамічних бойових умовах, що негативно позначається на успішності виконання оперативних завдань.

2. Відповідальність та статус. Проблема полягає у відсутності чіткого законодавчого визначення правового статусу оператора БАС. На сьогодні не врегульовано, чи повинен оператор однозначно визнаватися комбатантом, що створює правову невизначеність для військовослужбовців.

Крім того, не вирішено питання юридичної відповідальності за інциденти, які виникають під час ведення бойових дій із застосуванням дронів. Нечіткість меж відповідальності ускладнює правові процеси.

Нарешті, невизначеним залишається і статус самого БАС: чи слід його розглядати як допоміжний «спеціальний засіб» для розвідки, чи як повноцінну «зброю» у випадку ударних систем. Це розмежування є критичним для регулювання їхнього застосування.

3. Управління даними. Наразі існує значна прогалина в частині управління даними, отриманими від безпілотних авіаційних систем. Зокрема, відсутні єдині норми та чіткі інструкції, що регулюють збір, належне зберігання, обробку та обмін чутливими розвідданими між різними складовими Сил безпеки та оборони України. Це призводить до фрагментації інформаційного простору та ускладнює оперативне прийняття рішень на основі повної та достовірної картини.

Відсутність стандартизованих механізмів обміну та єдиної архітектури даних також створює ризики для інформаційної безпеки, оскільки чутливі дані можуть передаватися через неавторизовані або незахищені канали. Врегулювання цих питань є критично важливим для забезпечення інтероперабельності між усіма підрозділами та підвищення загальної ефективності розвідувальної діяльності.

4. Технологічна стандартизація. Серйозною проблемою є недостатній рівень технологічної стандартизації у Силах безпеки та оборони України. Використання широкого спектра різноманітних типів безпілотних авіаційних систем – від вітчизняних розробок до іноземних зразків, а також масове застосування FPV-дронів – створює критичні проблеми сумісності.

Ця різноманітність ускладнює технічне обслуговування, ремонт та уніфікацію запасних частин, що призводить до зростання логістичних витрат і зниження загальної ремонтпридатності систем. Крім того, відсутність єдиних технічних стандартів ускладнює підготовку операторів та обслуговуючого персоналу, оскільки їм доводиться опановувати численні, часто несумісні між собою платформи управління та програмне забезпечення.

Висновки. Використання БАС Державною прикордонною службою України пройшло стрімку еволюцію: від повного правового вакууму до 2014 року, через оперативне реагування в умовах АТО/ООС, до повноцінної інтеграції в систему Сил безпеки і оборони України в умовах повномасштабної війни.

На сьогоднішній день в Україні сформована розгалужена, хоча й недосконала, система нормативно-правових актів, що надала ДПСУ нові, стратегічно важливі повноваження щодо застосування БАС, включно з їх бойовим використанням. Це забезпечило правову основу для ефективного виконання завдань як з охорони державного кордону, так і з ведення бойових дій як складової Сил безпеки і оборони України.

Проте, для повного використання потенціалу цієї технології та мінімізації правових ризиків необхідно усунути наявні прогалини. На основі викладеного пропонується:

- оновлення законодавства, зокрема внесення змін до Закону «Про Державну прикордонну службу України» та інших актів, чітко визначивши поняття «службово-бойова діяльність» та повноваження ДПСУ на застосування ударних БАС в умовах воєнного стану;
- розроблення чітких норм, які б деталізували правовий механізм (порядок), що регламентує весь цикл бойового застосування БАС: від отримання наказу до фіксації результатів та правил застосування сили;
- створення цифрових платформ шляхом впровадження єдиних захищених цифрових систем для обміну даними в реальному часі та координації між ДПСУ, ЗСУ та іншими складовими Сил безпеки та оборони України;
- систематизації підготовки, а саме створення єдиних комплексних програм навчання та сертифікації операторів БАС (включно з FPV-дронами);
- активізації міжнародного обміну досвідом для посилення співпраці з країнами-партнерами з метою обміну досвідом бойового застосування та адаптації передових тактик.

Усунення наявних прогалин та вдосконалення організаційних структур зміцнить обороноздатність України та встановить міцну правову основу для інтеграції БАС у стратегії національної безпеки нашої держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Повітряний кодекс України: Закон України від 19 трав. 2011 р. № 3393-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17>.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8073-10>.
3. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05 квіт. 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
4. Про затвердження Правил виконання польотів безпілотними авіаційними комплексами державної авіації України: наказ Міністерства оборони України від 08 груд. 2016 р. № 661. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0031-17>.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування правоохоронними органами безпілотних повітряних суден та протидії їх незаконному викорис-

- танню: Закон України від 13 лип. 2023 р. № 3232-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3232-20>.
6. Мосов, С.П. Безпілотна авіація у військовій справі: монографія / С.П. Мосов та ін.; за ред. С.П. Мосова. Київ: Інтерсервіс, 2019. 324 с. URL: <https://hups.mil.gov.ua/assets/uploads/library/nadhodzhennya/lipen-veresen-2019/pdf/4.pdf>.
 7. Мосов, С., Горбулін, В. Смертельна автономна зброя. Оборонний вісник. 2022. № 3-4. С. 18–24. URL: <https://defpol.org.ua/zhurnal-oboronnyy-visnyk/zurnali-2022-roku-2>
 8. Dougherty M.J. Drones: An Illustrated Guide to the Unmanned Aircraft That Are Filling Our Skies. New York: Sterling Publishing, 2015. 224 p. URL: <https://www.sterlingpublishing.com/9781454914013>.
 9. Popov, M.O. et al. Method for minifields mapping by imagery from unmanned aerial vehicle. *Advances in Military Technology*. 2022. Vol. 17, no. 2. P. 211–229. URL: <https://amt.fp.unob.cz/article/view/2022-2-002>.
 10. Методичні рекомендації щодо застосування безпілотних повітряних суден Державної прикордонної служби України: наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, 2023. 18 с.
 11. Про внесення змін до Повітряного кодексу України щодо удосконалення правового регулювання у сфері безпілотних повітряних суден: Закон України від 02.06.2021 № 1482-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1482-20>.
 12. Про внесення змін до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» щодо вдосконалення порядку використання та застосування заходів примусу, бойової техніки та озброєння особовим складом Державної прикордонної служби України: Закон України від 18.11.2021 № 1897-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1897-20>.
 13. Луцький О.І. Тактика застосування безпілотних авіаційних комплексів в охороні державного кордону: навчальний посібник. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2023. 180 с. URL: <https://repository.nadpsu.edu.ua/handle/123456789/7391>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.43>

ІНСТИТУТ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЯК СУБ'ЄКТ КОНТРОЛЮ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ

Онисковець М.Ю.,
аспірант, ВНЗ «Університет економіки та права» КРОК»,
ORCID: 0000-0002-9505-3644

Онисковець М.Ю. Інститут громадянського суспільства як суб'єкт контролю за реалізацією дозвільної діяльності у сфері містобудування в умовах війни.

У статті здійснено комплексний аналіз правового статусу громадянського суспільства як суб'єкта контролю за реалізацією дозвільної діяльності у сфері містобудування в умовах воєнного стану. Окреслено теоретико-правові підстави участі громадськості у процесах дозвільної діяльності у сфері містобудування, зокрема у наданні містобудівних умов, погоджень та дозволів на будівництво. Висвітлено механізми моніторингу, оцінювання та адвокаційної діяльності, що дозволяють забезпечити прозорість та підзвітність рішень органів публічної влади, а також мінімізувати ризики корупційних зловживань та порушень прав громадян. Особлива увага приділена проблемам функціонування громадянського суспільства в умовах воєнного стану, зокрема обмеженням доступу до публічної інформації, необхідності оперативного прийняття рішень та ризикам порушення демократичних процедур. Проаналізовано потенціал громадських організацій та професійних спільнот для здійснення експертного аналізу містобудівних рішень, оцінки їх відповідності законодавству та інтересам громади, а також ролі громадського моніторингу у виявленні порушень і забезпеченні швидкого реагування компетентних органів. У статті запропоновано практичні рекомендації щодо вдосконалення взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади, включно з правовим закріпленням процедур участі, застосуванням цифрових платформ контролю та створенням консультативних механізмів для забезпечення ефективного та прозорого здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування. Додатково підкреслено, що інтеграція громадянського суспільства у систему містобудівного контролю сприяє не лише дотриманню прав та свобод громадян, а й розвитку демократичних механізмів управління у кризових умовах. Акцентовано на необхідності формування довгострокових стратегій співпраці між державою, громадськістю та міжнародними партнерами, що забезпечить сталість контролю, підвищення прозорості рішень та ефективне відновлення інфраструктури в умовах післявоєнного відновлення країни.

Ключові слова: громадянське суспільство, громадський контроль, адміністративно-правові процедури, дозвільні процедури, містобудівне регулювання, електронна дозвільна система, виклики війни, воєнний стан.

Onyskovets M.Y. The Institute of civil society as a subject of control over the implementation of permitting activities in the field of urban planning in wartime.

The article provides a comprehensive analysis of the legal status of civil society as a subject of control over the implementation of permitting activities in the field of urban development under martial law. The theoretical and legal grounds for public participation in the processes of permitting activities in the field of urban development are outlined, in particular in the provision of urban development conditions, approvals and construction permits. The mechanisms of monitoring, evaluation and advocacy are highlighted, which allow ensuring transparency and accountability of decisions of public authorities, as well as minimizing the risks of corruption abuses and violations of citizens' rights. Particular attention is paid to the problems of the functioning of civil society under martial law, in particular restrictions on access to public information, the need for prompt decision-making and the risks of violating democratic procedures. The potential of public organizations and

professional communities for conducting expert analysis of urban development decisions, assessing their compliance with legislation and the interests of the community, as well as the role of public monitoring in identifying violations and ensuring a rapid response by competent authorities, are analyzed. The article offers practical recommendations for improving the interaction between civil society and public authorities, including the legal consolidation of participation procedures, the use of digital control platforms and the creation of consultative mechanisms to ensure the effective and transparent implementation of permitting activities in the field of urban development. It is additionally emphasized that the integration of civil society into the urban development control system contributes not only to the observance of the rights and freedoms of citizens, but also to the development of democratic governance mechanisms in crisis conditions. The emphasis is on the need to form long-term cooperation strategies between the state, the public and international partners, which will ensure the sustainability of control, increased transparency of decisions and effective restoration of infrastructure in the conditions of post-war reconstruction of the country.

Key words: civil society, public control, administrative and legal procedures, permitting procedures, urban planning regulation, electronic permitting system, challenges of war, martial law.

Постановка проблеми. У сучасних умовах воєнного стану питання забезпечення прозорості та підзвітності дозвільної діяльності у сфері містобудування набуває особливої теоретичної та практичної значущості. Відновлення зруйнованої інфраструктури, формування безпечного середовища та оперативне ухвалення управлінських рішень супроводжуються підвищеними ризиками порушення принципів законності, публічності та доброчесності. З огляду на спрощення окремих дозвільних процедур, централізацію владних повноважень і обмеження доступу до інформації, зумовлені воєнною необхідністю, посилюється потреба у зовнішніх механізмах контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування.

У цьому контексті інститут громадянського суспільства постає важливим елементом системи стримувань і противаг, здатним забезпечувати незалежний моніторинг, експертну оцінку та суспільний контроль за ухваленням містобудівних рішень. Отже, потребує наукового дослідження комплекс питань, пов'язаних із визначенням правового статусу громадянського суспільства як елементу контролю за здійсненням дозвільної діяльності у сфері містобудування, з'ясуванням його функціональних можливостей та розробленням оптимальних моделей взаємодії з органами публічної влади у період воєнного стану та подальшого відновлення країни.

Стан опрацювання. Вивченню питань особливостей громадянського суспільства як елементу контролю за здійсненням дозвільної діяльності у сфері містобудування приділили увагу у дослідженнях такі науковці: Захаренко К.В., Гуржій Т.О., Задирака Н.Ю., Веліков С.Г., Скоморовський В.Б., Корольова В.В., Степаненко Н.В., Француз А.Й., Онисковець М.Ю., Балик Т.В. та інші науковці.

Метою статті є комплексне наукове дослідження правового статусу інституту громадянського суспільства як суб'єкта контролю за реалізацією дозвільної діяльності у сфері містобудування в умовах воєнного стану, встановлення його функціональних можливостей та інструментів впливу, а також обґрунтування ефективних моделей взаємодії громадськості з органами публічної влади, спрямованих на забезпечення прозорості, законності й підзвітності містобудівних рішень у процесі відновлення України.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасних умовах воєнного стану містобудівна діяльність набуває особливої значущості, оскільки пов'язана не лише з відновленням пошкодженої інфраструктури, а й із формуванням безпечного та стійкого середовища життєдіяльності населення. У цьому контексті інститут громадянського суспільства виступає важливим суб'єктом контролю за реалізацією дозвільних процедур у сфері містобудування, що дозволяє забезпечити прозорість рішень, попередити зловживання та підвищити довіру до управлінських процесів. Саме цей інститут має потенціал компенсувати ризики, що виникають унаслідок централізації владних повноважень та обмежень демократичних процедур під час війни.

Об'єднання громадян у добровільні асоціації, на думку Захаренка К.В., є одним із проявів громадянського суспільства, однією з форм його розвитку, яка на даному етапі є найбільш помітною і досить результативною. Громадянське суспільство можна репрезентувати як свого роду соціальний простір, у якому люди взаємодіють певною мірою як незалежні один від одного і держави індивіди. Основа громадянського суспільства – цивілізований, самодіяльний, повноправний індивід, від суттєвих рис якого залежать його якість і зміст [1, с. 119].

В умовах воєнного стану питання містобудівного контролю набуває підвищеної актуальності через швидкість ухвалення рішень, обмежені ресурси та посилення ризиків корупційного характеру. Дозвільні процедури часто спрощуються, що з одного боку сприяє оперативному відновленню, але з іншого – може створювати передумови для ухвалення рішень без належної правової оцінки та суспільного контролю. Громадянське суспільство здатне забезпечити баланс між необхідністю оперативного реагування та дотриманням принципів законності й доброчесності.

Громадський контроль у сфері інформаційних процесів під час воєнного стану набуває стратегічного значення, оскільки він забезпечує баланс між необхідністю захисту національної безпеки та дотриманням демократичних принципів. Як зазначає Гуржій Т.О., у період військової агресії державні заходи, спрямовані на нейтралізацію інформаційних загроз, можуть супроводжуватись суттєвим обмеженням прав і свобод громадян, що вимагає встановлення чітких принципів, критеріїв та механізмів правових обмежень. У цьому контексті роль громадянського суспільства як незалежного суб'єкта контролю є ключовою для забезпечення прозорості, підзвітності та законності державних рішень у інформаційній сфері [2, с. 24-26].

Правовий статус громадянського суспільства як суб'єкта містобудівного контролю визначається як комплекс правових можливостей, інструментів участі та процедур впливу на ухвалення рішень. Громадські організації, ініціативні групи, професійні асоціації та незалежні експерти можуть виступати як суб'єкти моніторингу, аналізу та оцінювання діяльності органів влади у сфері надання містобудівних умов, погоджень, дозволів на будівництво. Їхня діяльність ґрунтується на принципах публічності та незалежності.

Інституційна спроможність громадянського суспільства у сфері містобудівного контролю забезпечується нормативною базою, що гарантує право на участь у процесах управління та доступ до інформації. Відповідно до українського законодавства, громадськість може брати участь у розгляді містобудівної документації, подавати зауваження, ініціювати перевірки, звертатися до органів державної влади й місцевого самоврядування. В умовах війни ця діяльність потребує адаптації, збереження ефективності та посилення інструментів впливу.

Автоматизація та цифровізація дозвільних процедур у сфері містобудування набуває особливої значущості в сучасних умовах, оскільки дозволяє забезпечити відкритість інформації та належний громадський контроль за діяльністю органів влади. Використання сучасних цифрових платформ і інтегрованих інформаційних систем сприяє ефективному управлінню містобудівними даними, спрощує доступ до містобудівної документації та дозволів на будівництво, а також підвищує оперативність і прозорість процедур ухвалення рішень. Такий підхід не лише забезпечує дотримання принципів публічності та підзвітності, але й створює передумови для мінімізації корупційних ризиків та зловживань у сфері містобудування.

Науковці підкреслюють, що реформування містобудівної діяльності України має потенціал для всебічного оновлення та гармонізації містобудівних документів на всіх адміністративних рівнях, інтеграції вихідних даних для розробки містобудівної документації, а також підвищення ефективності контролю за реалізацією містобудівних рішень. Цифрові сервіси дозволяють автоматизувати процедури отримання дозволів і надання реєстраційних послуг, зменшуючи людський фактор та забезпечуючи більш точну і своєчасну обробку інформації. Впровадження таких систем сприяє створенню прозорого та доступного середовища для громадського моніторингу, дозволяючи залучати громадські організації, експертів та зацікавлених громадян до оцінки законності та доброчесності рішень у сфері містобудування [3, с. 553-558].

Одним із найбільших викликів є обмеження публічності процедур, зумовлене воєнними потребами, що може ускладнювати доступ громадськості до повної інформації про містобудівні рішення. Частина інформації можуть віднести до обмеженого доступу, що, хоча й має безпекове обґрунтування, ускладнює контроль за законністю дозвільної діяльності. Громадянське суспільство має адаптувати механізми контролю, шукаючи баланс між питаннями безпеки та принципами відкритості.

Водночас війна посилює суспільний запит на прозорість, оскільки обмежені ресурси мають використовуватися максимально ефективно. Містобудівні рішення під час відновлення постраждалих територій впливатимуть на розвиток громад десятиліттями, тому помилки або зловживання можуть мати довгострокові негативні наслідки. Громадянське суспільство виступає гарантом недопущення порушень прав громадян та зловживань у сфері земельних і будівельних відносин.

Важливим аспектом є експертний потенціал громадянського суспільства. Професійні спільноти архітекторів, урбаністів, адвокатів та екологів здатні здійснювати незалежний аналіз рішень щодо забудови, оцінювати їх відповідність правовим нормам, містобудівній документації та інтересам громади. Залучення експертів дозволяє мінімізувати ризики неякісного планування, порушень екологічних стандартів і нераціонального використання земельних ресурсів.

Умови воєнного стану також сприяють посиленню ролі громадського моніторингу у сфері виявлення порушень, пов'язаних із незаконними забудовами, маніпуляцією дозвільними документами, самочинним будівництвом тощо. З огляду на підвищене навантаження на державні органи, саме громадські організації здатні оперативно фіксувати та передавати інформацію про порушення, забезпечуючи швидке реагування компетентних органів.

Науковці підкреслюють, що інститути громадянського суспільства виконують надзвичайно важливу функцію посередників між державними органами та громадянами у сфері прав людини. Вони не лише сприяють ідентифікації проблем і формулюванню суспільних запитів, але й беруть активну участь у моніторингу виконання державою її зобов'язань, пов'язаних із захистом прав і свобод людини. Досвід України, а також європейські практики, включно з рекомендаціями Європейської комісії, засвідчують, що ефективна участь громадськості на всіх етапах політичного процесу – від концептуального планування до реалізації рішень – є ключовою передумовою забезпечення підзвітності та прозорості державних політик у сфері прав людини [4, с. 3-8].

Водночас науковці зазначають, що на практиці залучення громадських організацій часто носить епізодичний та нерівномірний характер. Формальні механізми участі, передбачені законодавством, не завжди забезпечують ефективну інтеграцію думки громадськості у прийняття рішень, а рекомендації та експертні висновки залишаються без належного врахування. Для подолання цих викликів науковці наголошують на необхідності створення сприятливого правового середовища, посилення інституційної підтримки на місцевому рівні та стимулювання горизонтальної взаємодії між організаціями громадянського суспільства. У результаті їх активна участь стає не лише доповненням державних функцій, а й каталізатором демократичних змін, формуючи політику, орієнтовану на забезпечення прав людини та зміцнення демократичних інституцій [4, с. 3-8].

Іншим важливим елементом функціонування громадянського суспільства є адвокаційна діяльність, спрямована на вдосконалення законодавства у сфері дозвільних процедур. У період відновлення країни особливо важливо забезпечити нормативну визначеність, недопущення зловживань і своєчасне оновлення правил забудови. Громадськість може ініціювати реформування законодавчих механізмів контролю, спрямоване на підвищення їхньої ефективності та прозорості.

Однією з ключових проблем залишається недостатнє врахування позиції громади під час ухвалення рішень щодо містобудівної діяльності. У воєнний час ризики ігнорування громадської думки зростають, оскільки стратегічні рішення можуть ухвалюватися у прискореному порядку. Розвиток інститутів партисипації, консультацій, публічних слухань, навіть у дистанційному форматі, є необхідною умовою формування довіри та легітимності рішень влади.

Суттєве значення має також інформаційна відкритість влади, яка забезпечує громадянам можливість здійснювати належний контроль. У воєнних умовах державні органи нерідко обмежують розкриття інформації з міркувань безпеки, проте важливо зберігати доступність ключових даних про містобудівні документи, дозволи, нормативні акти. Інститут громадянського суспільства відіграє роль посередника, який здатен забезпечити збір, аналіз та поширення доступної інформації.

Значний потенціал має і партнерська взаємодія між органами влади та громадянським суспільством. Механізми спільного контролю, консультативні ради, робочі групи та багатосторонні платформи дозволяють створити умови для збалансованого прийняття рішень у сфері містобудування. У воєнний період, коли потреби громади змінюються надзвичайно швидко, такий формат забезпечує більш якісну адаптацію політики до реальних потреб населення.

Незалежний контроль громадянського суспільства сприяє підвищенню доброчесності дозвільних процедур та зменшенню корупційних ризиків. Активність громадських організацій часто стає стримуючим фактором для потенційних зловживань, особливо в ситуації, коли державні інституції працюють в умовах надмірного навантаження та ресурсних обмежень. Таким чином, громадський моніторинг стає значущою складовою системи національної стійкості.

В умовах війни посилюється роль міжнародних партнерів, які взаємодіють із громадянським суспільством і надають експертну, технічну та фінансову підтримку. Таке партнерство сприяє підвищенню стандартів прозорості, впровадженню новітніх інструментів контролю, зокрема цифро-

вих сервісів, платформ відкритих даних та аналітичних систем. Залучення міжнародної експертизи є додатковою гарантією дотримання належних процедур у сфері містобудівної діяльності.

Таким чином, інститут громадянського суспільства відіграє важливу роль у забезпеченні законності, прозорості та підзвітності дозвільної діяльності у сфері містобудування в умовах воєнного стану. Його участь не лише підсилює функціонування демократичних механізмів, але й слугує інструментом стабілізації суспільних процесів та зміцнення довіри до державної влади. Розвиток форм взаємодії між громадянським суспільством та органами публічної влади є необхідною умовою формування ефективної та стійкої політики відновлення України.

Висновки. У підсумку слід зазначити, що інститут громадянського суспільства відіграє ключову роль у забезпеченні контролю за здійсненням дозвільної діяльності у сфері містобудування в умовах воєнного стану. Його участь сприяє підвищенню прозорості та підзвітності рішень органів публічної влади, мінімізації корупційних ризиків та недопущенню зловживань у процесі надання містобудівних умов, погоджень і дозволів на будівництво. Крім того, активне залучення громадськості та експертних спільнот дозволяє враховувати інтереси громади, забезпечувати правову оцінку рішень і підтримувати баланс між оперативністю реагування на воєнні виклики та дотриманням принципів законності та доброчесності.

Для вирішення виявлених проблем доцільно впровадити комплексну модель взаємодії громадянського суспільства з органами публічної влади, яка включає формальні механізми партисипації, цифрові інструменти контролю та експертні платформи для оцінки містобудівних рішень. Необхідно забезпечити правове закріплення процедур участі громадськості, доступ до інформації та адаптацію нормативної бази до умов воєнного стану, що дозволить створити ефективну систему прозорого і відповідального контролю за дозвільною діяльністю та сприятиме підвищенню довіри населення до державних інститутів у процесі відновлення країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Захаренко К.В. Особливості функціонування молодіжних організацій у державотворчих процесах України. Грани. 2010. № 1. С. 119.
2. Гуржій Т.О. Інформаційне право: виклики гібридної війни. Публічне право. С. 16–26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2018_4_4.
3. Задирака Н.Ю., Веліков С.Г. Розвиток правничої думки щодо здійснення судового контролю в сфері містобудування. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2025. Випуск № 02. С. 553-558. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.02.82> (дата звернення: 02.12.2025).
4. Скоморовський В.Б., Корольова В.В., Степаненко Н.В. Значення інституту громадянського суспільства як механізму забезпечення державної політики у сфері прав людини. Науковий вісник публічного та приватного права. 2025. № 2. С. 3–8. URL: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.2.1> (дата звернення: 02.12.2025).
5. Француз А.Й. Онисковець М.Ю. Теоретико-правові засади адміністративного регулювання дозвільних процедур у сфері урбанізації. Збірник наукових праць «Legal Bulletin». 2022. № 5. URL: <https://doi.org/10.31732/2708-339X-2022-05-47-58> (дата звернення: 02.12.2025).
6. Дозвільні документи в будівництві. URL: <https://tuexpert.com.ua/ua/razreshitelnye-dokumenty> (дата звернення: 02.12.2025).
7. Балик Т.В. Шляхи підвищення ефективності використання організаційно-економічного механізму містобудування в розрізі регіональної політики. Економічні науки. Серія: Регіональна економіка. 2007. Вип.4, ч.1 (13). С. 4–12.

УДК 342.9+343.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.44>

ТРАНСФОРМАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ АРХІТЕКТУРИ ЄС: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ ЛАТВІЇ ТА ЛИТВИ В КОНТЕКСТІ УКРАЇНСЬКИХ РЕФОРМ

Пацкан В.В.,
доктор юридичних наук,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ “Ужгородський національний університет”
ORCID: 0000-0002-9219-5380

Пацкан В.В. Трансформація антикорупційної архітектури ЄС: порівняльний аналіз моделей Латвії та Литви в контексті українських реформ.

У статті здійснено комплексний науковий аналіз процесу формування та сучасної трансформації антикорупційної архітектури Європейського Союзу, а також досліджено практичний досвід функціонування спеціалізованих інституцій країн Балтії в контексті їхньої релевантності для України.

Обґрунтовано, що на сучасному етапі європейської інтеграції забезпечення уніфікованих високих стандартів антикорупційного законодавства виступає фундаментальним інструментом захисту фінансових інтересів та верховенства права. Автор простежує еволюцію антикорупційної політики ЄС від Повідомлення Європейської Комісії 1997 року до створення сучасного розгалуженого масиву *acquis*, що базується на Договорі про функціонування ЄС. Досліджено роль ключових інституцій, а також особливу увагу приділено діяльності Європейської прокуратури, яка ознаменувала перехід до прямого наднаціонального правозастосування.

Окремий аспект дослідження присвячено аналізу моделей антикорупційних органів Латвії та Литви. Виявлено, що латвійський досвід демонструє ефективність багатофункціонального органу, який поєднує правоохоронні, превентивні та просвітницькі функції, попри постійні виклики політичного тиску та ресурсних обмежень. В той же час, литовська модель цікава успішним виведенням служби з-під підпорядкування виконавчої влади та запровадженням механізмів антикорупційної експертизи законодавства, що фактично виконує роль «антикорупційного вето».

На основі порівняльного аналізу визначено стратегічні напрями адаптації балтійських практик в українських реаліях. Акцентовано на необхідності зміцнення інституційної стійкості НАБУ, НАЗК та САП через забезпечення їхньої максимальної політичної дистанції від уряду, непохитної фінансової автономії та технологічної інтеграції превенції з розслідуванням. У висновках підкреслено, що адаптація європейського досвіду має відбуватися не формально, а через глибоку трансформацію інституційного середовища, що дозволить мінімізувати системну корупцію та забезпечити сталий демократичний розвиток України в умовах глобальних викликів.

Ключові слова: антикорупційна політика, Європейський Союз, країни Балтії, KNAB, STT, запобігання корупції, інституційна незалежність, європейська інтеграція, Україна.

Patskan V.V. Transformation of the EU anti-corruption architecture: a comparative analysis of the Latvian and Lithuanian models in the context of Ukrainian reforms.

The article provides a comprehensive scientific analysis of the process of formation and modern transformation of the anti-corruption architecture of the European Union, as well as researching the practical experience of the functioning of specialised institutions of the Baltic countries in the context of their relevance for Ukraine.

It is substantiated that at the current stage of European integration, ensuring unified high standards of anti-corruption legislation is a fundamental tool for protecting financial interests and the rule of law. The author traces the evolution of the EU anti-corruption policy from the 1997 Communication of the

European Commission to the creation of a modern extensive body of *acquis* based on the Treaty on the Functioning of the EU. The role of key institutions is studied, and special attention is paid to the activities of the European Public Prosecutor's Office, which marked the transition to direct supranational law enforcement.

A separate aspect of the study is devoted to the analysis of models of anti-corruption bodies in Latvia and Lithuania. It was found that the Latvian experience demonstrates the effectiveness of a multifunctional body that combines law enforcement, preventive and educational functions, despite the constant challenges of political pressure and resource limitations. At the same time, the Lithuanian model is interesting for the successful removal of the service from the subordination of the executive branch and the introduction of mechanisms for anti-corruption expertise of legislation, which actually plays the role of an "anti-corruption veto".

Based on the comparative analysis, strategic directions for adapting Baltic practices to Ukrainian realities are identified. The emphasis is on the need to strengthen the institutional stability of NABU, NACP and SAP by ensuring their maximum political distance from the government, unwavering financial autonomy and technological integration of prevention with investigation. The conclusions emphasize that the adaptation of European experience should not take place formally, but through a deep transformation of the institutional environment, which will allow minimizing systemic corruption and ensuring sustainable democratic development of Ukraine in the face of global challenges.

Key words: anti-corruption policy, European Union, Baltic countries, KNAB, STT, corruption prevention, institutional independence, European integration, Ukraine.

Постановка проблеми. Забезпечення уніфікованих високих стандартів антикорупційного законодавства на сучасному етапі розвитку європейської інтеграції є одним із фундаментальних інструментів превенції та протидії системним правопорушенням, що загрожують фінансовим інтересам та верховенству права. Протягом тривалого часу боротьба з корупцією розглядалася виключно в межах національного суверенітету, проте транскордонна природа цього явища зумовила необхідність переходу до наднаціонального регулювання та створення розгалуженої системи юридичних актів, обов'язкових для виконання як державами-членами, так і країнами-кандидатами.

Для України, чиї антикорупційні інституції (НАБУ, НАЗК, САП) концептуально базуються на принципах незалежності та спеціалізації, критично важливим є аналіз європейського досвіду та практик окремих держав, зокрема країн Балтії, для посилення інституційної стійкості до політичного тиску та забезпечення операційної автономії.

Стан опрацювання проблематики. Сьогодні проблематика виявлення та протидії корупційним явищам посідає важливе місце, будучи об'єктом ґрунтовних досліджень серед вітчизняних науковців. Особливо вагомий внесок у розробку теоретико-методологічних засад антикорупційної діяльності, аналіз міжнародних стандартів та вивчення зарубіжного досвіду функціонування правоохоронних органів здійснили такі дослідники, як С.О. Кузнichenko, Ю.М. Войтенко, К. Бурак, Р.М. Савчук та С.С. Панченко. Разом з тим, виникнення нових форм корупційних правопорушень на фоні повномасштабного вторгнення РФ та необхідність глибинного викорінювання «корупційної культури» у свідомості громадян зумовлюють потребу в подальших наукових дослідженнях що виходять за межі формального впровадження міжнародних практик.

Метою статті є дослідження процесу інституціоналізації та еволюції антикорупційної політики Європейського Союзу, аналіз досвіду розбудови та функціонування провідних антикорупційних органів Латвії (KNAB) та Литви (STT), а також визначення релевантних шляхів адаптації балтійських практик в українському контексті для мінімізації системної корупції та захисту демократичних засад.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення уніфікованих високих стандартів антикорупційного законодавства на сучасному етапі розвитку європейської інтеграції виступає одним із фундаментальних інструментів превенції та протидії системним правопорушенням, що загрожують фінансовим інтересам та верховенству права. Протягом тривалого часу питання боротьби з корупцією розглядалися виключно в межах національного суверенітету держав-членів Європейського Співтовариства, проте наприкінці XX століття транскордонна природа цього явища зумовила необхідність переходу до наднаціонального регулювання. Вихідною точкою інституціоналізації антикорупційної політики ЄС вважається 1997 рік, коли Європейська Комісія представила перше Повідомлення щодо всеосяжної антикорупційної політики, яке стало першим нормативним доку-

ментом, присвяченим виключно корупційним ризикам. У цьому акті було запропоновано первинне визначення корупції як будь-якого зловживання владою або порушення службових обов'язків у процесі прийняття рішень, зумовленого незаконним стимулом чи вигодою.

Сучасне антикорупційне *acquis* Європейського Союзу є розгалуженою системою юридичних та політичних актів, обов'язкових для виконання як державами-членами, так і країнами-кандидатами. Правовою основою для дій інституцій Союзу є Договір про функціонування ЄС, де у статті 83 корупція дефінується як сфера особливо тяжкої злочинності з транскордонним виміром [2]. Це наділяє Європейський Парламент і Раду правом встановлювати мінімальні правила щодо кваліфікації злочинів та санкцій через механізм директив.

На сьогодні нормативний масив базується на Конвенції 1997 року про боротьбу з корупцією за участю посадових осіб [4], Рамковому рішенні 2003 року щодо приватного сектору [5] та Директиві 2017/1371 про захист фінансових інтересів Союзу (PIF Directive) [3].

Важливою інновацією останньої стало включення привласнення та розтрата майна до переліку кримінальних діянь, що забезпечує більш комплексний захист публічних фондів порівняно з попередніми редакціями правових актів. Окрім вузькоспеціалізованих актів, антикорупційні положення інтегровані в законодавство про державні закупівлі та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Ефективність зазначених правових норм забезпечується комплексною інституційною структурою. Ключову роль у координації національних органів відіграють Євроюст та Європол, які забезпечують співпрацю слідчих та прокурорів у справах, що охоплюють юрисдикції кількох держав. Особливе місце в цій системі посідає Європейське управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству (OLAF), створене у 1999 році. OLAF наділене повноваженнями проводити внутрішні та зовнішні адміністративні розслідування, спрямовані на виявлення порушень професійних обов'язків персоналом інституцій ЄС та фактів шахрайства з бюджетом Союзу. Проте адміністративний характер розслідувань OLAF тривалий час обмежував можливості реального притягнення до відповідальності, що призвело до створення Європейської прокуратури (EPPO).

Розпочавши роботу наприкінці 2020 року, EPPO стала першим незалежним органом Союзу з правом здійснювати кримінальне переслідування безпосередньо в національних судах, що означувало перехід від простої координації до прямого наднаціонального правозастосування.

Паралельно з внутрішньою розбудовою, Європейський Союз активно інтегрується у глобальний антикорупційний простір. Приєднання ЄС до Конвенції ООН проти корупції у 2008 році закріпило зобов'язання щодо створення спеціалізованих антикорупційних органів, зміцнення незалежності судочинства та запровадження відповідальності юридичних осіб [6].

Подальшим кроком у цьому напрямі став вступ ЄС до Групи держав проти корупції (GRECO) у 2019 році зі статусом спостерігача. Це рішення дозволяє застосовувати механізми взаємного оцінювання та моніторингу відповідності стандартам Ради Європи, що є критично важливим для гармонізації політик держав-членів та країн, що прагнуть інтеграції.

Таким чином, розвиток антикорупційної архітектури ЄС демонструє послідовну трансформацію від декларативних намірів до створення жорсткої правової вертикалі, здатної ефективно захищати фінансові та правові засади європейської єдності в умовах глобальних викликів.

Вартують уваги і приклади окремих держав-учасниць Європейського Союзу щодо впровадження позитивних практик превенції та боротьби із корупцією. Так, аналіз інституційної розбудови та практичної діяльності провідних антикорупційних органів Балтійського регіону, зокрема Бюро із запобігання та боротьби з корупцією Латвії (KNAB) та Служби спеціальних розслідувань Литви (STT), дозволяє виокремити ключові чинники успіху та виклики, що постають перед багатофункціональними антикорупційними агенціями. Досвід Латвії демонструє модель органу, створеного у жовтні 2002 року на підставі спеціального закону, що поєднує в собі як правоохоронні, так і превентивні функції [7]. Превентивний напрям діяльності в межах KNAB закріплений за окремим заступником директора, що підкреслює стратегічну важливість запобігання корупції як самостійної сфери. До основних завдань Бюро у цій сфері належать розробка та координація національної антикорупційної програми, підготовка законодавчих ініціатив, а також моніторинг дотримання законодавства щодо конфлікту інтересів публічних посадовців та фінансування політичних партій. Окрім цього, KNAB активно займається просвітницькою діяльністю серед чиновників та широких верств громадськості, що робить його класичним прикладом багатоцільового органу.

Питання незалежності та ресурсної спроможності KNAB залишається предметом постійних дискусій та міжнародного моніторингу. Наглядову функцію за діяльністю Бюро здійснює Кабінет Міністрів, який має право призначати та за наявності законних підстав звільняти керівника органу за умови підтвердження такого рішення парламентом. Проте історія KNAB багата на випадки політичного тиску; зокрема, у 2007 році спроба прем'єр-міністра звільнити голову Бюро з сумнівних причин спричинила масштабні протести та призвела до відставки самого глави уряду. Також серйозним викликом є внутрішні конфлікти між персоналом та директорами, що нерідко стають публічними та ставлять під сумнів довгострокову стабільність інституції, з огляду на те, що жоден директор KNAB не допрацював до кінця повного терміну повноважень.

Звіти GRECO неодноразово вказували на інституційні ризики для незалежності KNAB, такі як прямий нагляд з боку прем'єр-міністра та процедура затвердження бюджету парламентом, члени якого можуть бути об'єктами розслідувань самого Бюро. Економічні виклики також суттєво вплинули на потенціал органу: через скорочення фінансування та зарплат до кінця 2010 року KNAB залишили майже 20% співробітників. Станом на 2014 рік штат агентства налічував 132 особи, з яких лише 25 виконували безпосередньо слідчі функції [9]. Попри ці труднощі, KNAB став ініціатором низки фундаментальних реформ у Латвії, включаючи криміналізацію порушень у фінансуванні передвиборчих кампаній, судові реформи, впровадження системи захисту викривачів та скасування парламентського імунітету за адміністративні правопорушення.

Паралельно з латвійським досвідом, Литва вибудувала власну модель у формі Служби спеціальних розслідувань (STT), створеної у 1997 році. Якщо спочатку STT фокусувалася виключно на правоохоронній діяльності, то з ухваленням закону про запобігання корупції у 2002 році її мандат було значно розширено за рахунок аналітичних та освітніх функцій. Нині служба здійснює антикорупційну оцінку проєктів правових актів та проводить аналіз корупційних ризиків у діяльності державних та муніципальних установ. Визначальним етапом у зміцненні незалежності STT став 2000 рік, коли службу було виведено з підпорядкування Міністерству внутрішніх справ і зроблено підзвітною безпосередньо Президенту та Парламенту. Така зміна субординації допомогла захистити орган від прямого впливу виконавчої гілки влади [8].

Успіхи литовської STT у сфері превенції є досить помітними: лише за 2013 рік служба подала сім законопроєктів для вдосконалення антикорупційного поля та провела експертизу понад 100 законів. Бували випадки, коли зауваження STT ставали підставою для президентського вето на сумнівні законодавчі ініціативи уряду. Водночас, як і латвійські колеги, STT стикалася з проблемою недофінансування: її бюджет скоротився з 7,2 млн євро у 2008 році до 5,2 млн євро у 2012 році. Тим не менш, у 2014 році STT мала значно більший штат (231 особа), де більшість (135 осіб) була залучена саме до слідчої роботи, що дозволяє поєднувати глибоку аналітичну превенцію з ефективним кримінальним переслідуванням [9].

Таким чином, досвід країн Балтії демонструє, що успіх антикорупційних інституцій залежить не лише від широти мандата, а й від здатності витримувати політичний тиск через механізми подвійної підзвітності та активної взаємодії з громадянським суспільством. Модель KNAB та STT підтверджує, що інтеграція превенції в правоохоронну структуру дозволяє перетворювати виявлені недоліки правової системи на конкретні законодавчі пропозиції, що є найбільш ефективним шляхом до мінімізації системної корупції в державі.

Досвід розбудови антикорупційних систем у Латвії та Литві є надзвичайно релевантним для України, оскільки вітчизняні інституції, такі як НАБУ, НАЗК та САП, концептуально базуються на подібних принципах незалежності та спеціалізації. Використання балтійських практик в українському контексті має відбуватися через посилення інституційної стійкості до політичного тиску, що є критичним аспектом для обох регіонів.

Зокрема, приклад литовської Служби спеціальних розслідувань (STT) доводить ефективність виведення антикорупційного органу з-під прямого впливу виконавчої гілки влади та надання йому підзвітності одночасно Президенту та Парламенту, що дозволяє збалансувати політичні інтереси та забезпечити операційну автономію. Для України це підкреслює необхідність захисту антикорупційної вертикалі від спроб уряду впливати на бюджетне планування або процедури призначення керівництва, оскільки будь-яка залежність від Кабінету Міністрів створює конфлікт інтересів, коли об'єктом розслідування є вищі посадові особи виконавчої влади.

Важливим елементом, який варто запозичити, є механізм «антикорупційного вето», що успішно реалізований у Литві, де висновки антикорупційного органу щодо експертизи законопроєктів

стають вагомим аргументом для блокування сумнівних ініціатив на найвищому державному рівні. Посилення повноважень НАЗК у частині обов'язковості врахування їхніх зауважень під час парламентських читань могло б стати дієвим запобіжником проти законодавчого лобізму корупційних схем [1].

Крім того, українська система може інтегрувати балтійський досвід поєднання превенції та кримінального переслідування для досягнення синергетичного ефекту. Хоча в Україні ці функції розділені між різними відомствами, досвід латвійського KNAV показує, що безпосередній зв'язок між слідством та аналітичним підрозділом дозволяє швидше ідентифікувати системні прогалини в законодавстві та пропонувати зміни, засновані на реальних кейсах зловживань. Україні варто посилити міжвідомчу координацію, щоб аналітичні напрацювання НАЗК щодо ризиків у публічних закупівлях чи управлінні державними активами автоматично ставали базою для стратегічного планування розслідувань НАБУ.

Ресурсна стійкість також є ключовим уроком: приклад скорочення кадрів у KNAV через бюджетні зрізи під час кризи застерігає українську владу від використання фінансових важелів як інструменту тиску на антикорупційні органи. Закріплення стабільного фінансування за захищеними статтями бюджету та забезпечення конкурентних умов праці є єдиним способом зберегти кваліфікованих детективів та аналітиків у системі.

Нарешті, розвиток консультативних рад за прикладом Латвії може посилити українські громадські ради, перетворивши їх з органів нагляду на активних партнерів у формуванні державної антикорупційної політики. Залучення громадянського суспільства не лише підвищує легітимність антикорупційної боротьби, а й створює «громадський щит», який здатний мобілізувати міжнародну та внутрішню підтримку у періоди атак на незалежність інституцій.

Таким чином, адаптація балтійського досвіду в Україні має базуватися на тріаді: максимальна політична дистанція, технологічна інтеграція превенції з розслідуванням та непохитна фінансова автономія, що дозволить перетворити антикорупційну архітектуру з реактивного інструменту на проактивну систему захисту демократії.

Висновки. Комплексний аналіз становлення та розвитку антикорупційної архітектури Європейського Союзу свідчить про послідовну трансформацію підходів – від визнання корупції внутрішньою справою держав-членів до формування жорсткої наднаціональної правової вертикалі, здатної ефективно захищати фінансові інтереси та верховенство права в умовах глобальних викликів.

Сучасне антикорупційне *acquis* ЄС, що ґрунтується на Договорі про функціонування ЄС та спеціалізованих директивах, забезпечує уніфіковані стандарти превенції та кримінального переслідування, які є обов'язковими як для членів спільноти, так і для країн-кандидатів.

Важливим етапом зміцнення цієї системи стало створення Європейської прокуратури (EPPO), що ознаменувало перехід до прямого наднаціонального правозастосування, а також інтеграція ЄС у глобальний антикорупційний простір через механізми ООН та GRECO. Досвід країн Балтії, зокрема діяльність латвійського KNAV та литовської STT, наочно демонструє переваги багатофункціональних моделей, які поєднують правоохоронні функції з глибокою аналітичною превенцією та просвітництвом.

Водночас приклади цих держав підкреслюють, що ключовими чинниками успіху є інституційна незалежність, стабільне фінансування та захищеність від політичного тиску через механізми подвійної підзвітності.

Для України адаптація балтійського досвіду є критично релевантною та має базуватися на тріаді: максимальна політична дистанція антикорупційної вертикалі від виконавчої влади, технологічна інтеграція превентивних заходів із розслідуваннями та забезпечення непохитної фінансової автономії інституцій. Впровадження таких інструментів, як «антикорупційне вето» та посилення взаємодії з громадянським суспільством, дозволить перетворити вітчизняну антикорупційну систему з реактивного механізму на проактивний інструмент захисту демократичних засад і сталого розвитку держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 27 черв. 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

2. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU): Document 12012E/TXT. *Official Journal of the European Union*. 2012. Article 83. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.
3. Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive). *Official Journal of the European Union*. 2017. L 198. P. 29–41. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2017/1371/oj>.
4. Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union. *Official Journal of the European Union*. 1997. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:41997A0625%2801%29>.
5. Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector. *Official Journal of the European Union*. 2003. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_framw/2003/568/oj/eng.
6. United Nations Convention against Corruption: Convention of 31 Oct. 2003. URL: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf.
7. Law on Prevention and Combating of Corruption (Latvia): Law of 18 Apr. 2002. URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/lat202617.pdf>.
8. Law on the Special Investigation Service (Lithuania): Law of 2 May 2000. No. VIII-1649. URL: <https://www.legal-tools.org/doc/b7070d/pdf>.
9. Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-Corruption Report: Document 52014DC0038. Brussels: European Commission, 2014. 41 p. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52014DC0038>.

УДК: 343.85:332.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.45>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КРИПТОВАЛЮТ: МІЖ ФІНАНСОВИМ ПРАВОМ ТА ПРАВОМ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Пирожкова А.С.,
студентка 3 курсу
факультету прокуратури,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0008-1136-9432
e-mail: a.s.pyrozhkova@nlu.edu.ua

Домріна М.К.,
студентка 3 курсу
факультету прокуратури,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0009-7862-7405
e-mail: domrinamaria86@gmail.com; <mailto:a.s.pyrozhkova@nlu.edu.ua>

Паращенко О.К.,
асистентка кафедри фінансового права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0001-0284-0308
e-mail: o.k.paraschenko@nlu.edu.ua

Пирожкова А.С., Домріна М.К., Паращенко О.К. Правове регулювання криптовалют: між фінансовим правом та правом інтелектуальної власності.

Стаття присвячена глибокому аналізу актуального стану правового регулювання криптовалют у світовій практиці та в Україні, а також окресленню основних проблем інтеграції цифрових валют у національні правові системи. У роботі детально розглянуто історію виникнення криптовалют як нового явища у фінансово-економічній сфері, з фокусом на появу та розвиток Bitcoin як першої децентралізованої цифрової валюти, що стала основою для формування ринку віртуальних активів. Значну увагу приділено характеристикам криптовалют, зокрема їх децентралізованій природі, анонімності або псевдонімності користувачів, криптографічному захисту, неможливості підробки та безпосередньому використанню в бізнесових і фінансових операціях. У статті розглянуто ключові переваги криптовалют, але також зазначено ризики, серед яких можливе застосування у незаконних схемах, відмиванні коштів та фінансуванні тероризму; зниження контролю держав за емісією грошей; волатильність курсу; складнощі з податковим регулюванням і наглядом. Проведений порівняльний аналіз різних підходів до регулювання криптовалют у таких країнах, як Канада, США, Японія, Німеччина, Велика Британія та країни ЄС. Особливий акцент зроблено на нормативно-правових аспектах, які регулюють криптовалюти в Україні, зокрема Законі України «Про віртуальні активи», разом із розглядом питань правового статусу, ліцензування та державного контролю ринку криптовалют. Автор наголошує на потребі в комплексному системному підході до регулювання криптовалютного сегмента, що охоплював би фінансову, податкову, цивільно-правову й інтелектуально-правову сфери, гарантуючи при цьому належний захист прав інвесторів і користувачів. У статті доведено, що належне законодавче впорядкування цього ринку сприятиме підвищенню прозорості операцій з криптовалютами, їх легалізації, залученню інвестицій і подальшому розвитку цифрової економіки України. Наведено практичні рекомендації щодо удосконалення правового статусу криптовалют, оптимізації системи оподаткування, ліцензування криптобірж і посилення регулятивного контролю над операціями з цифровими активами.

Ключові слова: криптовалюта, цифрові активи, фінансове право, правове регулювання, оподаткування, ліцензування, Bitcoin, децентралізація, цифрова економіка, інтелектуальна власність.

Pyrozhkova A.S., Domrina M.K., Paraschenko O.K. Legal regulation of cryptocurrencies: between financial law and intellectual property law.

The article is devoted to an in-depth analysis of the current state of legal regulation of cryptocurrencies in world practice and in Ukraine, as well as an outline of the main problems of integration of digital currencies into national legal systems. The work examines in detail the history of the emergence of cryptocurrencies as a new phenomenon in the financial and economic sphere, with a focus on the emergence and development of Bitcoin as the first decentralized digital currency, which became the basis for the formation of the virtual asset market. Considerable attention is paid to the characteristics of cryptocurrencies, in particular their decentralized nature, anonymity or aliasing of users, cryptographic protection, impossibility of counterfeiting and direct use in business and financial transactions. The article examines the key advantages of cryptocurrencies, but also indicates risks, including possible use in illegal schemes, money laundering and terrorist financing; reduction of state control over money emission; exchange rate volatility; difficulties with tax regulation and supervision. A comparative analysis of different approaches to cryptocurrency regulation in countries such as Canada, the USA, Japan, Germany, Great Britain and EU countries was carried out. Special emphasis is placed on the regulatory and legal aspects that regulate cryptocurrencies in Ukraine, in particular the Law of Ukraine «On Virtual Assets», together with consideration of issues of legal status, licensing and state control of the cryptocurrency market. The author emphasizes the need for a comprehensive systematic approach to the regulation of the cryptocurrency segment, which would cover the financial, tax, civil and intellectual legal spheres, while guaranteeing proper protection of the rights of investors and users. The article proves that proper legislative regulation of this market will contribute to increasing the transparency of transactions with cryptocurrencies, their legalization, attracting investments and further development of the digital economy of Ukraine. Practical recommendations are given for improving the legal status of cryptocurrencies, optimizing the taxation system, licensing crypto exchanges and strengthening regulatory control over transactions with digital assets.

Key words: cryptocurrency, digital assets, financial law, legal regulation, taxation, licensing, Bitcoin, decentralization, digital economy, intellectual property.

Постановка проблеми. Інтенсивний розвиток цифрових технологій та поява криптовалют кардинально змінили глобальний фінансовий ландшафт, поставивши перед державами низку складних питань, пов'язаних зі встановленням їх правового статусу, оподаткуванням, контролем та інтеграцією в національні економічні системи. Відсутність уніфікованого підходу до регулювання криптовалют, їх надмірна волатильність, анонімність операцій і ризики використання в злочинній діяльності створюють серйозні виклики як для фінансової стабільності, так і для національної безпеки. Попри зростаючу популярність криптовалют серед українського населення, в Україні досі бракує цілісної і дієвої нормативно-правової бази для регулювання обігу цифрових активів. У таких умовах постає необхідність ґрунтовного наукового аналізу міжнародного досвіду з метою формування ефективної моделі регулювання криптовалютного ринку, пристосованої до національних реалій.

Метою цього дослідження є глибокий аналіз правового статусу криптовалют у різних юрисдикціях світу, виявлення ключових переваг і ризиків їх використання, оцінка сучасного рівня нормативного регулювання криптовалют в Україні та розробка рекомендацій щодо вдосконалення національного законодавства з урахуванням найкращих практик міжнародного досвіду.

Стан опрацювання проблематики. Питання правового регулювання ринку криптовалют є предметом активного обговорення у працях міжнародних фінансових установ, урядових органів та науковців. Значна увага цій темі приділяється такими структурами, як Європейський центральний банк, Європейська комісія, а також фінансовими регуляторами Канади, США, Японії та країн Європейського Союзу. У відповідних джерелах детально аналізуються ризики, що виникають через анонімність транзакцій, можливість використання криптовалют у нелегальних фінансових операціях, висока волатильність і недостатність державного контролю над цим сегментом. Науко-

ві роботи також охоплюють аспекти оподаткування криптовалют, класифікації цифрових активів, функціонування криптобірж та варіативність регуляторних механізмів у різних країнах (зокрема США, Німеччині, Японії та Канаді). Водночас у межах української наукової літератури відзначається нестача системного аналізу нормативно-правового врегулювання криптовалютного ринку з урахуванням міжнародної практики, що обумовлює нерозвиненість концепції створення ефективної моделі правового регулювання цього сектору в Україні.

Виклад основного матеріалу. У 2009 році світ вперше познайомився з терміном «криптовалюта». Її поява стала можливою завдяки створенню платіжної системи Bitcoin, авторство якої належить людині або групі осіб, відомій під псевдонімом Сатосі Накамото [1, с. 68]. Основна мета введення криптовалюти полягала у виключенні державних органів та банків із процесу проведення платежів, завдяки чому транзакції здійснюються безпосередньо між учасниками (покупець-продавець). Зростання популярності криптовалюти спричинило поділ користувачів на дві категорії: тих, хто не користується криптовалютою, та тих, хто став активним учасником криптовалютних операцій і бізнесу. Це цілком закономірно, адже розвиток технологій і інформаційного суспільства неминує призводити до появи нових засобів платежу.

Серед головних переваг віртуальної валюти для користувачів – анонімність і децентралізація, тобто відсутність держави як учасника фінансових відносин. Випуск криптовалюти не контролюється жодним центральним органом, що робить її захищеною від державного впливу або маніпуляцій [1, с. 70]. Емісія здійснюється автоматично за допомогою математичних алгоритмів без участі органів типу Національного банку України, що є відповідальним за випуск національної валюти. Відсутність фінансового посередника приваблює користувачів: майнери самі генерують криптовалюту через процес майнінгу та здійснюють обробку транзакцій, отримуючи винагороду за першочергову обробку.

До інших переваг криптовалюти належить неможливість її підробки, оскільки вона не має фізичного вираження, а також можливість використання у бізнесі. Наприклад, у Чехії було створено Czech Crown Coin – національну віртуальну валюту для розвитку інтернет-бізнесу. Також криптовалюту іноді випускають з метою зниження ризиків її використання, як, наприклад, британський бріткоїн, призначений для підвищення безпеки користування та справедливого розподілу монет [2, с. 27]. Це демонструє готовність держав використовувати криптовалюту ефективно та мінімізувати ризики для користувачів.

Серед недоліків варто виділити:

використання криптовалют для незаконних транзакцій (торгівля наркотиками, зброєю) через анонімність і складність відстеження учасників. Центральний банк Франції у своїх звітах вказував, що криптовалюта є інструментом спекуляцій, відмивання грошей і не визнається валютою, відповідно до французького законодавства [3];

Втрата державою контролю над монополією на емісію грошей, що спричиняє зменшення доходів від сеньйоражу.

Зниження попиту на національну валюту, яке може призвести до її девальвації та ускладнення процесу грошово-кредитного регулювання.

Ускладнення у проведенні ефективної грошово-кредитної політики через частку грошової маси, яка залишається поза межами державного контролю. [2, с. 27].

Крім того, багато країн взагалі не визнають криптовалюту валютою. Наприклад, Данія не регулює її законодавчо, і місцевий орган фінансового нагляду виділяє такі ризики: можливість втрати віртуальної валюти на майданчику чи гаманці, неможливість її використання як платіжного засобу, різка зміна вартості або падіння до нуля, податкові наслідки, відсутність гарантій безпеки [4].

Ще одним фактором недовіри є висока волатильність [5].

На світовому рівні держави поділяються на три групи за ставленням до криптовалюти:

- ті, де обіг і бізнес з криптовалютою законодавчо врегульовані (Канада, США, Японія);
- ті, що впроваджують регулювання (Німеччина, Ісландія, Австрія, Норвегія, Фінляндія);
- більшість країн, які лише роблять спроби регулювання або зовсім його не впроваджують (Україна, Італія).

У Канаді криптовалюта набуває значної популярності, що підтверджується її другим місцем серед країн світу за кількістю біткоїн-банкоматів. Вже у 2014 році було запроваджено правове регулювання ключових аспектів обігу криптовалют. Зокрема, прийнято вимоги щодо реєстрації криптовалютних бірж у Центрі аналізу фінансових операцій та звітів (FINTRAC), визначено на-

слідки за недотримання умов реєстрації, а також запроваджено обов'язок повідомляти про підозрілі фінансові операції. [6].

У США криптовалюта розглядається як аналог грошей, біржовий товар та власність для оподаткування. Деякі штати, як Каліфорнія, дозволяють корпораціям і приватним особам брати участь у криптовалютних операціях. У штаті Нью-Йорк введено BitLicense – ліцензію для криптовалютного бізнесу, а у Вашингтоні необхідна ліцензія оператора для переказів і обміну криптовалюти [7].

Європейська комісія у 2016 році запропонувала обов'язкову реєстрацію або ліцензування бірж і компаній, що надають криптовалютні гаманці [7]. В ЄС криптовалюта вважається конвертованою децентралізованою валютою, а Директива 2015 року визнає її засобом платежу [8], тоді як ЄЦБ визначає її лише як засіб обміну [9]. Сенат Франції дотримується схожої позиції [3]. У Японії віртуальна валюта теж розглядається як засіб обміну.

Серед країн другої групи криптовалюта надається до вже існуючих категорій: Австрія – нематеріальний актив, Німеччина – фінансовий інструмент, Ісландія – цифрова валюта, Фінляндія – програмне забезпечення, що є сировинним товаром. У Великобританії віртуальна валюта не контролюється владою і не є цифровою валютою [3].

Першою країною, що офіційно визнала біткоїн, стала Німеччина: він не є законним платіжним засобом, проте комерційне використання вимагає ліцензії. В Ісландії криптовалюта віднесена до цифрових валют, але юридичним особам заборонено обмінювати її. Польща визначає криптовалюту як цифрове представлення активів, що не видаються центральним банком чи кредитними установами [3].

В Україні криптовалюта досі не має правового регулювання. Попри перші торги ф'ючерсами у 2016 році, національне законодавство не класифікує її. Частина 2 статті 32 Закону України «Про Національний банк України» забороняє випуск і обіг інших грошових одиниць як платіжного засобу, а Bitcoin визначено як «грошовий сурогат без забезпечення реальною вартістю» [10]. Існують законодавчі ініціативи, зокрема законопроект № 2461 від 15.11.2019, що визначає криптоактиви і регламентує оподаткування операцій з ними.

Центральною проблемою є оподаткування криптовалютних операцій через анонімність і децентралізованість. В Італії, наприклад, пропонували закон про обов'язкову ідентифікацію користувачів, що обмежує анонімність. У Канаді оплата криптовалютою оподатковується як бартер, а продаж і майнінг – податком на прибуток. У США криптовалюта визнається власністю, тому операції з нею підлягають оподаткуванню, включаючи зарплату в криптовалюті [7]. Японія обкладає дохід у криптовалюті податком на прибуток і корпоративним податком.

Висновки. Міжнародний досвід показує, що правове регулювання криптовалюти необхідне. Неврегульованість залишає державу без доходів і інвестиційних можливостей. Для ефективного законодавчого врегулювання слід:

- розробити механізми мінімізації ризиків у криптовалютних операціях;
- визначити, чи належить криптовалюта до існуючих категорій активів;
- вирішити питання її статусу як законного платіжного засобу або засобу обміну;
- розробити механізм оподаткування;
- врегулювати ліцензування криптовалютного бізнесу.

Легалізація завжди обмежуватиме анонімність, оскільки верифікація користувачів і податковий контроль суперечать цій особливості. Досвід світу демонструє складність упровадження ефективного регулювання, але законодавчі ініціативи в Україні спрямовані на визначення правового статусу власників криптовалюти та оподаткування операцій з нею.

Сучасні трансформації у світі свідчать про активне використання людством провідних технологічних досягнень у сфері інформаційних технологій. Глобальні фінансові процеси демонструють можливість запровадження єдиної світової валюти, якою, ймовірно, стане криптовалюта, оскільки вона відповідає багатьом характеристикам грошей. Поняття криптовалюти та електронних грошей мають суттєві відмінності. Електронні гроші, на відміну від криптовалюти, володіють юридичним статусом, мають офіційно визначеного емітента, встановлену фіксовану пропозицію, а їхній обіг підлягає регуляції та контролю з боку відповідних органів [11].

За визначенням Європейського центрального банку, криптовалюта – це децентралізований цифровий засіб вартості, який може існувати у цифровому вигляді та виконувати функції засобу обміну, збереження вартості або одиниці обліку. Вона ґрунтується на математичних алгоритмах і захищена криптографічними методами [11]. Криптовалюта є продуктом «цифрової економіки», поява якої обумовлена розвитком технології блокчейн та певними проблемами державної гро-

шово-кредитної системи: недосконалістю інституційно-правової бази, питаннями захисту прав інвесторів, інфляцією, валютними обмеженнями та надмірним державним контролем [12, с. 34].

Сьогодні питання нормативно-правового регулювання обліку, оподаткування та контролю операцій із криптовалютою залишається актуальним як в Україні, так і у світі. Недостатній контроль держави пояснюється відсутністю ефективного правового регулювання статусу криптобірж та криптовалют в Україні. Легалізація та визнання криптовалют платіжними засобами дозволить упорядкувати процеси та забезпечити їх прозорість. Прозорі біржові операції сприятимуть підвищенню рівня довіри, а також допоможуть удосконалити систему оподаткування і контролю за такими транзакціями. Однак досі залишаються відкритими питання, пов'язані з класифікацією, управлінням та оподаткуванням криптовалют. Наприклад, Австралійська Рада зі стандартів бухгалтерського обліку (AASB) досліджувала аспекти, що стосуються «цифрових валют», тоді як Рада зі стандартів бухгалтерського обліку Японії (ASBJ) представила проєкт нових стандартів для обліку криптовалют. Законодавства розвинених країн розглядають можливості нормативного врегулювання цифрових фінансових інструментів. Для оподаткування важливо визначити об'єкт та базу обліку. Європейський центральний банк у 2012 р. підготував звіт про схеми цифрових валют і проаналізував легалізацію таких систем у правовому полі ЄС [13, с. 203].

З точки зору держави, регулювання криптовалютного ринку може забезпечити додаткові надходження до бюджету, які спрямовуватимуться на освіту, медицину та інші соціально важливі сфери. Для повноцінного функціонування ринку необхідно створити нормативно-правову базу, яка врегульовувала б правовий статус цифрових активів, платежі у криптовалюті, оподаткування та діяльність біржових платформ. Загальна практика регулювання передбачає такі підходи: економічно орієнтований, мінімізація ризиків, наглядовий та обмежувальний [12, с. 35].

На сьогодні ринок криптовалют в Україні не визначений як окрема сфера суспільних відносин. Держава не встановила права та обов'язки учасників, а також не здійснює повноцінний контроль діяльності криптобірж та користувачів криптовалют [14, с. 194].

Угода між двома юридичними особами про оплату товару криптовалютою наразі юридично неможлива, оскільки біткоїн не визнаний платіжним засобом. У Японії, наприклад, біткоїн визнано законним платіжним засобом. Європейський суд постановив, що обмін традиційної валюти на біткоїни не підлягає оподаткуванню ПДВ. У Німеччині криптовалюта визнається «одиницею розрахунку» та прирівнюється до фінансових інструментів з оподаткуванням приросту капіталу (25 %). У США tether функціонує як цифровий долар, а біткоїн не потребує ліцензії для використання як платіжний засіб. У Великій Британії біткоїни класифікують як нерегульовані активи та оподатковують як іноземну валюту.

Канада посідає друге місце після США за кількістю біткоїн-банкоматів. Там розробляють цифрову версію долара, а операції з криптовалютою оподатковуються як бартерні угоди. Криптовалюта, здобута шляхом майнінгу, підлягає прибутковому податку. У Китаї активно функціонують майнінг-пули, і бізнес у сфері криптовалют щороку зростає, хоча регулювання операцій ще не повністю запроваджене [13, с. 206].

В Естонії криптовалюта не визнається законним платіжним засобом, її класифікують як цифровий актив, який підлягає оподаткуванню, але не ПДВ. Біржі вважаються легальними за умови реєстрації, дотримання правил фінансового прогнозування, аудиту та професійної кваліфікації засновників [15].

У 2021 р. капіталізація світового ринку криптовалют становила 2,3 трлн дол. США, що приблизно 1 % світових фінансових активів. Незважаючи на невелику частку транзакцій порівняно з традиційними платіжними системами, криптовалюта є перспективним інвестиційним інструментом для обміну, торгівлі та зберігання активів. Ріст капіталізації пов'язаний із зацікавленістю інвесторів у стабільних криптомонетах, нових технологіях, децентралізованих фінансах та «розумних» контрактах [16].

Згідно з «Глобальним індексом прийняття криптовалют» 2021 р., Україна потрапила до топ-20 країн та посіла четверте місце за щоденним обігом віртуальних активів (1 млрд грн), що свідчить про значний потенціал розвитку ринків капіталу. Віртуальні активи вимагають встановлення системи оподаткування, захисту прав інвесторів та гнучкої нормативної бази. Україна легалізувала ринок віртуальних активів та створила механізм інвестування, але більшість нормативних актів щодо платежів, деривативів та оподаткування перебувають на стадії розробки, з урахуванням оцінки ризиків за стандартами FATF [16].

17 лютого 2022 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про віртуальні активи», який має регулювати криптоіндустрію. Він набуде чинності лише після податкового врегулювання. НАЗК 30.12.2021 р. роз'яснило порядок декларування нематеріальних активів, а суди застосовують це при ухваленні рішень. Обіг криптовалют в Україні наразі законний, хоча НБУ ввів обмеження на міжнародні перекази та криптотранзакції. Після набрання чинності закону криптовалюта отримає статус «дозвільних активів», але не буде використовуватися як платіжний засіб [15].

Аналіз міжнародного досвіду показує, що нормативне регулювання криптовалют необхідне. Нерегульовані процеси обмежують надходження до бюджету та інвестиційні можливості. Для розвитку ринку криптовалют потрібно:

- Визначити правовий статус криптовалют та бірж в Україні;
- Мінімізувати ризики, пов'язані з незаконним обігом та фінансуванням тероризму;
- Впровадити механізм оподаткування та зміни у податковому законодавстві;
- Встановити, чи визнаються цифрові гроші законним засобом платежу;
- Ліцензувати діяльність криптобірж та компаній;
- Забезпечити державний контроль за операціями та дотриманням законодавства.

Україна прагне законодавчо врегулювати обіг криптовалют, слідуючи прикладу ЄС, де Комісія розробляє пакет правил МіСА для захисту споживачів та підтримки інновацій.

В умовах повномасштабної війни віртуальні активи стали інструментом збору коштів для гуманітарної допомоги через проєкти UNITED24, Aid For Ukraine та Криптовалютний фонд благодійних організацій України. Кошти зараховуються на рахунки НБУ та використовуються за призначенням.

Національний банк України 02.03.2023 р. ухвалив постанову №14 щодо авторизації операторів фінансових платіжних послуг, встановивши додаткові вимоги до їх діяльності. Це обмежило високоризикові транзакції, пов'язані з криптовалютами та азартними іграми, але не завадило здійснювати перекази у криптовалюті [17].

Таким чином, попри відсутність повного законодавчого регулювання, держава сформувала загальний підхід до ринку криптовалют, що дозволяє біржам проводити операції та залучати ресурси для гуманітарних і оборонних потреб. Упорядкування обігу віртуальних активів сприятиме дешевшому та інклюзивнішому фінансуванню розвитку економіки.

Висновки. Отже, міжнародний досвід засвідчує, що криптовалюти являють собою нове фінансове явище, яке інтегрує ознаки традиційних грошових інструментів та цифрових активів, і, відповідно, вимагає всебічного та структурованого правового врегулювання. Їхній децентралізований характер та анонімність створюють значні ризики для ефективного державного контролю, реалізації податкової політики і забезпечення фінансової стабільності. Для успішного регулювання необхідно чітко визначити правовий статус криптовалют і бірж, розробити механізми оподаткування операцій, впровадити процедури ліцензування суб'єктів криптовалютного бізнесу та встановити адекватний державний контроль за їхньою діяльністю. Визнання криптовалют у статусі «дозвільних активів», регламентація біржових операцій та запровадження прозорих податкових механізмів не лише забезпечать додаткові надходження до державного бюджету, але й сприятимуть підвищенню довіри інвесторів, а також розвитку цифрової економіки України. Розробка законодавчої бази для регулювання обігу криптовалют потребує пошуку оптимального балансу між стратегічним забезпеченням безпеки фінансового сектору, збереженням інноваційного потенціалу децентралізованих технологій і врахуванням напрацьованого міжнародного досвіду в галузях фінансового та інтелектуального права. Легалізація криптовалют і запровадження чітких та прозорих правил їх обігу є критично важливою передумовою для формування стійкого цифрового ринку та ефективного захисту прав усіх учасників.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мандрик В.О., Мороз В.П. Законодавче регулювання обігу криптовалют в Україні, проблеми та перспективи їх розвитку. *Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України*. 2019. Т. 29. № 4. С. 67–71. DOI: <https://doi.org/10.15421/40290414>.
2. Пантелеева Н.М. Нові форми грошей в умовах формування інформаційного суспільства. *Вісник Національного банку України*. 2014. № 5. С. 25–31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnbu_2015_5_6.

3. Міжнародний досвід законодавчого регулювання питання функціонування криптовалют, криптовалютних бірж, майнінгу та виводу в фіат: інформаційна довідка / Європейський інформаційно-дослідницький центр. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29421.pdf> (дата звернення: 20.11.2025).
4. Advarsel mod virtuelle valutaer (bitcoin m.fl.) Finanstilsynet (Danish Financial Supervisory Authority). URL: <https://www.finanstilsynet.dk/da/Nyheder-ogPresse/Pressemeddelelser/Arkiv/Presse-2013/Advarsel-mod-virtuelle-valutaer-bitcom-mfl-2013> (дата звернення: 20.11.2025).
5. Курс криптовалют до долара. URL: <https://minfin.com.ua/ua/currency/crypto/> (дата звернення: 20.11.2025).
6. Transactions Involving Bitcoins. URL: http://www.canadiantaxlitigation.com/wp-content/uploads/2014/01/2013-051470117.txt?utm_source=Mondaq&utm_medium=syndication&utm_campaign=inter-article-link (дата звернення: 20.11.2025).
7. Порівняльний огляд іноземного законодавства щодо правового статусу цифрових грошей та державного регулювання криптовалютного бізнесу: інформаційна довідка / Європейський інформаційно-дослідницький центр. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29283.pdf> (дата звернення: 20.11.2025).
8. Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2015/849 від 20 травня 2015 року про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму, про внесення змін до Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 648/2012 та про скасування Директиви Європейського Парламенту і Ради 2005/60/ЄС та Директиви Комісії 2006/70/ЄС: електронний ресурс. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_037-15#Text (дата звернення: 20.11.2025).
9. Opinion of the European Central Bank of 12 October 2016 on a proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/101/EC (CON/2016/49): електронний ресурс. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52016AB0049> (дата звернення: 20.11.2025).
10. Національний банк України. Роз'яснення щодо правомірності використання в Україні "віртуальної валюти/криптовалюти" Bitcoin. 10.11.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0435500-14#Text> (дата звернення: 20.11.2025).
11. Virtual Currency Schemes / European Central Bank. 2012, Oct. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemes201210en.pdf> (дата звернення: 20.11.2025).
12. Ковальчук О. Адміністративно-правове регулювання ринку криптовалют в Україні. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 18. Право*. 2021. Вип. 5. С. 32–36. DOI: <https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series18.2021.35.04>.
13. Макурін А.А. Визначення правового статусу в Україні та за кордоном сучасних грошових знаків. *Проблеми економіки*. 2019. № 3(41). С. 202–207. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2019-3-202-207>.
14. Усатенко О.В., Макурін А.А. Нормативно-правове регулювання доходів від операцій із криптовалютою. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2020. Вип. 34. С. 191–196. DOI: <https://doi.org/10.32782/2413-9971/2020-34-32>.
15. Івахно В., Романчук А. Криптовалюта в Україні: регулювати чи дозволити згоріти? *Loyer Hunt*. 2023, 9 серпня. URL: <https://loyer.com.ua/uk/kryptovalyuta-v-ukrayini-regulyuvaty-chy-dozvolyty-zgority/> (дата звернення: 20.11.2025).
16. Олійник Д.І. Обіг віртуальних активів в Україні: аналітична доповідь / Національний інститут стратегічних досліджень, Центр зовнішньополітичних досліджень. Київ, 2022. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-06/oliinik.pdf> (дата звернення: 20.11.2025).
17. Златін В. Правове регулювання крипто-бірж в Україні. URL: <https://www.bca.education/pravoveregulyuvannya-kripto-birzh-v-ukrayini-bl/> (дата звернення: 20.11.2025).

УДК 351.74:623.746.8(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.46>

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ БЕЗПІЛОТНИХ АВІАЦІЙНИХ КОМПЛЕКСІВ ПІДРОЗДІЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Проскурня Є.Є.,
*старший викладач кафедри тактико-спеціальної
та спеціальної фізичної підготовки
факультету підготовки фахівців
для підрозділів превентивної діяльності
Національної поліції України,
Одеський державний університет внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-9095-673X*

Проскурня Є.Є. Особливості нормативно-правового забезпечення використання безпілотних авіаційних комплексів підрозділами національної поліції України.

Безпілотні авіаційні комплекси стали ефективним інструментом для виконання широкого спектра поліцейських завдань, включаючи патрулювання, спостереження, збір доказів на місцях злочинів, пошук зниклих осіб та координацію дій в умовах надзвичайних ситуацій. Це вимагає адекватного та оперативного правового реагування.

Попри активне застосування дронів на практиці, нормативно-правове регулювання їх використання підрозділами Національної поліції України залишається фрагментарним та містить прогалини. Багато аспектів, зокрема реєстрація, сертифікація операторів, обмеження польотів та процедури отримання дозволів, регулюються переважно підзаконними актами або тимчасовими положеннями, які не завжди узгоджуються з вищим законодавством, таким як Повітряний кодекс України чи Закон України «Про Національну поліцію».

Таким чином, наукова робота має на меті заповнити існуючі прогалини, систематизувати чинну нормативну базу та розробити обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення правового забезпечення використання безпілотних авіаційних комплексів, що сприятиме підвищенню ефективності правоохоронної діяльності Національної поліції України та дотриманню принципу верховенства права.

У статті розглянуто особливості нормативно-правового забезпечення використання безпілотних авіаційних комплексів підрозділами Національної поліції України. Проаналізовано зміни, внесені Законом України № 3232-ІХ від 13 липня 2023 року до Закону України «Про Національну поліцію України», які легалізують застосування поліцією повітряних суден та безпілотних літальних апаратів, а також надають повноваження щодо запобігання, виявлення та припинення порушень правил використання повітряного простору експлуатантами безпілотних літальних апаратів. Досліджено нові норми, що вводять до переліку спеціальних засобів Національної поліції України засоби і пристрої для протидії безпілотним літальним апаратам та дозволяють застосування вогнепальної зброї для примусового припинення польоту безпілотних суден. Визначено, що ці зміни трансформували Національну поліцію України з органу фіксації правопорушень на активного суб'єкта захисту повітряного простору. Водночас, наголошується на відсутності чіткого переліку засобів боротьби з безпілотними літальними апаратами та необхідності їх детальної класифікації та закріплення в законодавстві для використання підрозділами Національної поліції України.

Ключові слова: Національна поліція України, безпілотний літальний апарат, безпілотний авіаційний комплекс, повітряне судно, безпілотне повітряне судно, критична інфраструктура, місця здійснення спеціального поліцейського контролю, радіоелектронна боротьба, радіоелектронна розвідка.

Proskurnya E.E. Features of regulatory and legal support for the use of unmanned aircraft systems by units of the national police of Ukraine.

Unmanned aerial vehicles have become an effective tool for performing a wide range of police tasks, including patrolling, surveillance, collecting evidence at crime scenes, searching for missing persons, and coordinating actions in emergency situations. This requires an adequate and prompt legal response.

Despite the active use of drones in practice, the regulatory and legal regulation of their use by units of the National Police of Ukraine remains fragmented and contains gaps. Many aspects, including registration, operator certification, flight restrictions, and permit procedures, are regulated mainly by secondary legislation or temporary regulations, which are not always consistent with higher-level legislation, such as the Air Code of Ukraine or the Law of Ukraine «On the National Police».

Thus, the scientific work aims to fill existing gaps, systematize the current regulatory framework and develop substantiated proposals for improving the legal support for the use of unmanned aircraft systems, which will contribute to increasing the efficiency of law enforcement activities of the National Police of Ukraine and adherence to the principle of the rule of law.

The article examines the features of regulatory and legal support for the use of unmanned aerial systems by units of the National Police of Ukraine. The amendments made by the Law of Ukraine No. 3232-IX of July 13, 2023 to the Law of Ukraine «On the National Police of Ukraine» that legalize the use of aircraft and unmanned aerial vehicles by the police were analyzed, and also provide powers to prevent, detect and terminate violations of airspace rules by drone operators. New regulations were studied that introduce means and devices to counter unmanned aerial vehicles into the list of special means of the National Police of Ukraine and allow the use of firearms to forcibly terminate the flight of unmanned aircraft. It has been determined that these changes have transformed the National Police of Ukraine from a body for recording offenses to an active subject of airspace protection. At the same time, it is emphasized that there is no clear list of means of combating unmanned aerial vehicles and the need for their detailed classification and enshrining in legislation for use by units of the National Police of Ukraine.

Key words: National Police of Ukraine, unmanned aerial vehicle, unmanned aviation complex, aircraft, unmanned aircraft, critical infrastructure, places of special police control, electronic warfare, electronic intelligence.

Постановка проблеми. Проблематика полягає у неповноті та недостатній деталізації нормативно-правового регулювання використання безпілотних авіаційних комплексів та засобів протидії їм підрозділами Національної поліції України, попри нещодавні законодавчі зміни. Хоча Закон України «Про Національну поліцію України» доповнено новими повноваженнями щодо використання безпілотних літальних апаратів та протидії їх незаконному застосуванню, відсутні конкретні нормативно-правові акти, що регулюють вичерпний перелік засобів та пристроїв, призначених для виявлення та припинення порушень порядку та правил використання повітряного простору. Немає чіткої вказівки на засоби боротьби з безпілотними літальними апаратами, їх типи та методи, а також не визначено, чи поширюватиметься боротьба лише на безпілотні літальні апарати, оператора, чи матиме комплексний характер. Це створює юридичну невизначеність та ускладнює практичне застосування наданих повноважень.

Метою дослідження є аналіз останніх законодавчих змін щодо повноважень Національної поліції України у сфері використання безпілотних повітряних суден та протидії їх незаконному застосуванню, а також виявлення прогалин у нормативно-правовому забезпеченні цих процесів з метою розробки пропозицій щодо вдосконалення відповідних норм.

Стан опрацювання проблематики. Основним нормативно-правовим актом, що регулює діяльність Національної поліції, є Закон України «Про Національну поліцію України» від 04 липня 2015 року, стаття 23 якого містить 49 пунктів, що відображають повноваження поліції. Верховна Рада України, Законом № 3232-IX від 13 липня 2023 року, внесла суттєві зміни, доповнивши статтю 23 пунктами 47 і 48, статтю 42 пунктом 14, статтю 45 пунктом 14 та статтю 46 пунктом 8, що прямо стосуються безпілотних літальних апаратів та безпілотних повітряних суден.

Виклад основного матеріалу. Питання нормативно-правового забезпечення використання безпілотних авіаційних комплексів підрозділами національної поліції України вивчали і вивчають багато провідних науковців України. Так проблемою нормативно - правового забезпечення та порядком використання (застосування) безпілотних літальних апаратів підрозділами поліції для за-

безпечення громадської безпеки займались Мукоїда Р.В., Аносенков А.А., Крижановська О.В. [1]. Питання використання безпілотних літальних апаратів в діяльності національної поліції вивчали Шатрава С.О., Джафарова О.В., Денищук О.Є. [2]. Також проблемою особливостей застосування безпілотних літальних апаратів органами та підрозділами поліції займались Саковський А.А., Науменко С.М., Кравченко С.І. [3]. А питання використання БПЛА в службово-бойовій діяльності поліцейських вивчали Фурса В.В., Поливаний В.Д., та Покайчук В.Я. [4].

Основним нормативно-правовим актом Національної – поліції України є закон України «Про Національну поліцію України» від 04 липня 2015 року [5]. Згідно норм даного нормативно-правового документу повноваження поліції знайшли своє відображення в 49-и пунктах 23-ї статті.

Верховна Рада України в законі № 3232-IX від 13 липня 2023 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування правоохоронними органами безпілотних повітряних суден та протидії їх незаконному використанню» внесла зміни в Закон України «Про Національну поліцію України» [6], а саме:

Частину першу статті 23 доповнити пунктами 47 і 48 такого змісту:

«47) використовує повітряні судна, безпілотні повітряні судна, транспортні засоби, що рухаються по поверхні води або під нею, у тому числі дистанційно керовані [6]».

Цією нормою законодавець вводить в дію в Національній поліції України термін безпілотного повітряного судна, визначення якого ми можемо знайти в Повітряному кодексі України. Так, згідно з його нормами, безпілотне повітряне судно – будь-яке повітряне судно, що експлуатується або розроблене для експлуатації автономно чи яке пілотується дистанційно без пілота на борту [7]. Також визначення безпілотного повітряного судна можна знайти в нормативно-правових актах Міністерства Оборони України, а саме: наказі МОУ від 10.08.2018 № 401 «Про затвердження Правил технічної експлуатації безпілотних авіаційних комплексів I класу державної авіації України» та наказі МОУ від 08.12.2016 № 661 «Про затвердження Правил виконання польотів безпілотними авіаційними комплексами державної авіації України». Так, згідно з даними нормами, безпілотне повітряне судно – безпілотний літальний апарат – повітряне судно, керування польотом якого і контроль за яким здійснюються дистанційно за допомогою пункту дистанційного пілотування, розташованого поза повітряним судном, або повітряне судно, що здійснює політ автономно за відповідною програмою [8, 9].

«48) вживає заходів для запобігання, виявлення та припинення порушень порядку та правил використання повітряного простору України експлуатантами безпілотних повітряних суден над визначеною територією чи об'єктом із спеціальним режимом або над місцем здійснення спеціального поліцейського контролю, проведення операцій із припинення правопорушення» [6]».

Цим положенням встановлюється прив'язка законодавства Національної поліції України із законодавством використання повітряного простору України експлуатантами безпілотних повітряних суден. Визначається об'єкт скоєння правопорушення, а саме: визначена територія чи об'єкт із спеціальним режимом або місце здійснення спеціального поліцейського контролю.

2) в абзацах четвертому і сьомому частини першої статті 40 слова «літальні апарати» у всіх відмінках замінити словами «повітряні судна» у відповідному відмінку.

В цьому приписі знов бачимо прив'язку до Повітряного кодексу України, де дано визначення терміну повітряного судна. Так, згідно із ст. 79 цього кодексу повітряне судно – апарат, що підтримується в атмосфері у результаті його взаємодії з повітрям, відмінної від взаємодії з повітрям, відбитим від земної поверхні [7].

3) частину четверту статті 42 доповнити пунктом 14 такого змісту:

«14) засоби та/або пристрої, призначені для виявлення, припинення порушень порядку та правил використання повітряного простору України експлуатантами безпілотних повітряних суден, у тому числі для перехоплення сигналів дистанційного керування, пошкодження чи знищення таких суден та/або складових частин безпілотних авіаційних систем» [6].

Цією нормою правотворець вводить поняття засобів та пристроїв, призначених для виявлення та припинення порушень порядку та правил використання повітряного простору України, вводячи ці засоби та пристрої в перелік спеціальних засобів, які можуть перебувати на озброєнні Національної поліції України. Проте в законі відсутній перелік цих засобів і пристроїв, і, виходячи з цієї норми, зовсім не зрозуміло яких саме засобів і пристроїв це стосується. Бо ніякого нормативно-правового акту, який би регулював ці відносини чи давав вичерпний перелік цих засобів і пристроїв в Національній поліції України просто не існує. І ми можемо тільки здогадуватись про

що йде мова, або користуватись нормативно-правовими актами інших міністерств та відомств України.

4) частину третю статті 45 доповнити пунктом 14 такого змісту:

«14) засоби та/або пристрої, призначені для виявлення, припинення порушень порядку та правил використання повітряного простору України експлуатантами безпілотних повітряних суден, у тому числі для перехоплення сигналів дистанційного керування, пошкодження чи знищення таких суден та/або складових частин безпілотних авіаційних систем, застосовуються під час:

а) припинення порушень порядку та правил використання повітряного простору України експлуатантами безпілотних повітряних суден, якщо є обґрунтовані підстави вважати, що такі судна використовуються для вчинення правопорушення або становлять загрозу життю чи здоров'ю людей та/або поліцейського;

б) охорони визначеної території чи об'єкта із спеціальним режимом, об'єкта критичної інфраструктури або місця здійснення спеціального поліцейського контролю, а також у разі участі у здійсненні державної охорони органів державної влади та посадових осіб» [6].

Законодавець пропонує розділити боротьбу поліції з безпілотними літальними апаратами на два типи, а саме: протидію використання безпілотних літальних апаратів які використовуються для вчинення правопорушення або становлять загрозу життю чи здоров'ю людей та/або поліцейського та захистом об'єктів критичної інфраструктури, місць здійснення спеціального поліцейського контролю та державної охорони.

Водночас немає чіткої вказівки на засоби боротьби, їх типи та методи. Також не зазначено чи буде проводитись боротьба лише з безпілотними літальними апаратами, безпілотними авіаційними комплексами, оператором, чи вказані пристрої та засоби боротьби матимуть комплексний характер і будуть розповсюджуватись на всі три складові.

На мою думку, було б доречно розподілити всі засоби боротьби з безпілотними літальними апаратами на два типи – активні та пасивні, про що прямо зазначити в статті закону. Активні засоби боротьби у свою чергу розподілити на наступні підвиди: застосування засобів електромагнітного ураження, застосування засобів протиповітряної оборони, застосування безпілотних літальних апаратів – перехоплювачів, застосування радіоелектронної боротьби з безпілотних літальних апаратів та застосування засобів лазерного ураження [10].

До пасивних засобів боротьби з безпілотними літальними апаратами можна віднести засоби створення електронних перешкод, засоби радіоелектронної розвідки, засоби перехоплення управління безпілотними літальними апаратами, сітки – перехоплювачі та ін.

Усі засоби боротьби з незаконним використанням безпілотних літальних апаратів слід закріпити в ст. 45 Закону України про Національну поліцію України надавши чіткі рекомендації щодо їх призначення та використання.

Також слід сказати, що законодавець вводить в дію термін «критична інфраструктура». В Законі України від 16.11.2021 «Про критичну інфраструктуру» визначаються правові та організаційні засади створення та функціонування національної системи захисту критичної інфраструктури [11]. Також сказано, що цей закон є складовою законодавства у сфері національної безпеки.

Всі ці норми трансформували Національну поліцію з органу, що переважно фіксував правопорушення у повітряному просторі, на активного суб'єкта його захисту, надавши прямі повноваження на «примусове припинення польоту безпілотного літального апарата» шляхом перехоплення сигналів, пошкодження або навіть знищення [4; с. 42].

5) частину четверту статті 46 доповнити пунктом 8 такого змісту:

«8) для примусового припинення польоту безпілотного повітряного судна, якщо є обґрунтовані підстави вважати, що таке судно використовується для вчинення правопорушення або становить загрозу життю чи здоров'ю людей та/або поліцейського, шляхом пошкодження чи знищення безпілотного повітряного судна та/або складових частин безпілотної авіаційної системи».

Ухвалюючи цю норму законодавець дозволив застосування вогнепальної зброї (як найсуворішого заходу поліцейського примусу) для припинення польоту безпілотного літального апарату, шляхом його пошкодження чи знищення. Але мова йде лише про табельну вогнепальну зброю, і тільки короткоствольну чи автоматичну. Але доречно було б прописати про можливість використання будь-якої зброї, в тому числі і крупнокаліберних кулеметів, переносних зенітно-ракетних комплексів, спеціальної техніки тощо. Вважаю за доцільне передбачити можливість використання підрозділами поліції (батальйон поліції особливого призначення (БПОП), корпус оператив-

но-раптової дії (КОРД) тощо) важкого піхотного озброєння та спеціалізованих зенітних засобів виключно в умовах правового режиму воєнного стану та у взаємодії з Силами оборони України.

Висновки. Нещодавні зміни в Законі України «Про Національну поліцію України» суттєво розширили повноваження поліції, перетворивши її з органу, що переважно фіксував правопорушення, на активного суб'єкта захисту повітряного простору з прямими повноваженнями на примусове припинення польоту безпілотних літальних апаратів шляхом їх пошкодження або знищення.

Законодавець розділив боротьбу поліції з безпілотними літальними апаратами на два основні типи: протидія їх використанню для вчинення правопорушення чи створення загрози життю/здоров'ю, та захист об'єктів критичної інфраструктури, спеціального поліцейського контролю та державної охорони, але не деталізував засоби боротьби. Ключова проблема полягає у відсутності чіткого, нормативно закріпленого переліку спеціальних засобів та пристроїв, призначених для виявлення і припинення порушень експлуатантами безпілотних повітряних суден.

Вважаю за доцільне закріпити в статті 45 Закону України «Про Національну поліцію» класифікацію засобів боротьби з безпілотними літальними апаратами на активні та пасивні з чіткими рекомендаціями щодо їх призначення та використання, та надати вичерпний перелік типів цих засобів.

Також, варто передбачити можливість використання спеціальними підрозділами поліції важкого піхотного озброєння та спеціалізованих зенітних засобів (не лише табельної короткоствольної/автоматичної зброї) для припинення польоту безпілотних літальних апаратів, особливо в умовах правового режиму воєнного стану та у взаємодії з Силами оборони України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Нормативно-правове забезпечення та порядок використання (застосування) безпілотних літальних апаратів (БПЛА) підрозділами поліції для забезпечення громадської безпеки. Методичні рекомендації / Аносенков А.А., Мукоїда Р.В., Проскурня Є.Є. та ін.: ОДУВС, 2025. 112 с.
2. Використання безпілотних літальних апаратів в діяльності Національної поліції. Методичні рекомендації / С.О. Шатрава, О.В. Джафарова, Д.Є. Денищук та ін.: Харків. Харк. нац. ун-т внутр. Справ. 2022. 25 с. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/47c795da-25ab-4ac0-b88e-b123fcf93a4d/content>.
3. Особливості застосування безпілотних літальних апаратів органами та підрозділами поліції: метод. рек. / А.А. Саковський, І. М. Єфіменко, С.М. Науменко, С.І. Кравченко та ін.: Київ. НАВС, 2022. 67 с. URL: https://www.navs.edu.ua/files/naukova-diyalnist/naukovi-laborator/lab_nni2/2023/metod_bppla.pdf.
4. Використання БПЛА в службово-бойовій діяльності поліцейських. Методичні рекомендації / Фурса В.В., Поливанюк В.Д., Покайчук В.Я. та ін.: Дніпро. Дніпров. держ. ун-т внутр. справ, 2025. 56 с. URL: <https://er.dduvs.edu.ua/handle/123456789/>.
5. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2025 № 580- VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 02.12.2025).
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування правоохоронними органами безпілотних повітряних суден та протидії їх незаконному використанню: Закон України від 13 липня 2023 року № 3232-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3232-20#Text> (дата звернення: 02.12.2025).
7. Повітряний кодекс України: Закон України від 19 травня 2011 року № 3393-VI.. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 02.12.2025).
8. Про затвердження Правил технічної експлуатації безпілотних авіаційних комплексів I класу державної авіації України: Наказ Міністерства оборони України від 10.08.2018 № 401. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1062-18#Text> (дата звернення: 02.12.2025).
9. Правила виконання польотів безпілотними авіаційними комплексами державної авіації України: наказ Міністерства оборони України від 08 грудня 2016 року № 661. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0031-17#Text> (дата звернення: 02.12.2025).
10. Завацький, О., Талкін, Ю., Мельниченко, А. (2025). Активні способи боротьби із безпілотними літальними апаратами у сучасних умовах ведення бойових дій. Міжнародний науковий журнал «Military Science», 2(4), 206-217. <https://doi.org/10.62524/msj.2024.2.4.17>.
11. Про критичну інфраструктуру: Закон України від 16 листопада 2021 № 1882-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text> (дата звернення: 02.12.2025).

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.47>

ПРАВОВА ПРИРОДА ЦИФРОВОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПЛАТФОРМИ

Проць І.М.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-6483-0121*

Проць І.М. Правова природа цифрової інвестиційної платформи.

Фінансові технології в даний час активно і динамічно розвиваються в Україні та в країнах Європейського Союзу, що впливає на всі сфери функціонування держави, в тому числі, економіку і право. Фінансові технології є закономірним породженням нової цифрової реальності, в якій дистанційний формат реалізації взаємодії суб'єктів ринку впевнено витісняє традиційні формати, що обумовлює актуальність дослідження. Об'єктом дослідження стали суспільні відносини, що складаються в процесі правового регулювання залучення інвестицій з використанням інвестиційних цифрових платформ. Предмет дослідження складається з норм права, що регулюють діяльність у сфері залучення інвестицій з використанням інвестиційних цифрових платформ. Методологічну основу склали діалектичний метод пізнання, загальні прийоми формальної логіки та окремі наукові методи: формально-юридичний, лінгвістичний, метод порівняльного правознавства тощо. Визначено, що інвестиційна платформа як вид цифрової платформи є особливим об'єктом правового регулювання – інформаційна система в інформаційно-комунікаційній мережі Інтернет, яка використовується для здійснення угод за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій між необмеженою кількістю учасників інвестиційних відносин і виступає в особі оператора такої системи, який виконує технічну та технологічну функцію посередника в цифровому середовищі та має особливий правовий статус. Інвестиційна цифрова платформа за своєю правовою природою є організаційно-правовим засобом державного регулювання економіки, що дозволяє розглядати правове регулювання зазначених платформ у публічно-правовому аспекті. Держава прагне забезпечити баланс приватних і публічних інтересів при регулюванні інвестиційних відносин з використанням інвестиційних цифрових платформ, надаючи додаткові гарантії споживачеві фінансових послуг у вигляді встановлення вимог до операторів інвестиційних платформ на підставі покладення обов'язків щодо захисту публічно-правових інтересів на саморегульовані організації, що діють у визначеній сфері фінансових ринків, і операторів інвестиційної платформи.

Ключові слова: агрегатор, договори, інвестиції, інформаційно-комунікаційні технології, оператори цифрових платформ, фінансові технології.

Prots I.M. Legal nature of a digital investment platform.

Financial technologies are currently actively and dynamically developing in Ukraine and in the countries of the European Union, which affects all spheres of state functioning, including economics and law. Financial technologies are a natural product of the new digital reality, in which the remote format of implementing the interaction of market entities confidently replaces traditional formats, which determines the relevance of the study. The object of the study was social relations that develop in the process of legal regulation of attracting investments using investment digital platforms. The subject of the study consists of legal norms that regulate activities in the field of attracting investments using investment digital platforms. The methodological basis was the dialectical method of cognition, general methods of formal logic and individual scientific methods: formal-legal, linguistic, comparative jurisprudence, etc. It is determined that an investment platform as a type of digital platform is a special object of legal regulation – an information system in the information and communication network of the Internet, which is used to make transactions using information and communication technologies between an unlimited number of participants in investment relations and acts as the operator of such

a system, which performs the technical and technological function of an intermediary in the digital environment and has a special legal status. An investment digital platform by its legal nature is an organizational and legal means of state regulation of the economy, which allows considering the legal regulation of these platforms in a public-legal aspect. The state seeks to ensure a balance of private and public interests when regulating investment relations using investment digital platforms, providing additional guarantees to the consumer of financial services in the form of establishing requirements for investment platform operators on the basis of imposing obligations to protect public-legal interests on self-regulated organizations operating in a certain area of financial markets and investment platform operators.

Key words: aggregator, contracts, investments, information and communication technologies, digital platform operators, financial technologies.

Постановка проблеми. У даний час перед державою стоїть завдання сформувати адекватну новим реаліям ефективну правову основу цифрової економіки. Впровадження цифрових технологій істотно впливає на економічні відносини. Процеси цифровізації, необхідність юридичного визначення понять і правової регламентації застосування технологічних процедур свідчать про конвергенцію права та технологій. Прояв конвергенції виражається у зближенні права та інших соціальних норм, повною мірою відповідає основним тенденціям державної політики країн Європейського Союзу. Активний розвиток цифрових технологій впливає на понятійний апарат багатьох наук, у тому числі права, включаючи терміни, що позначають явища, які раніше не відомі суспільству. Розгляд правового регулювання залучення інвестицій з використанням інвестиційних платформ у контексті фінансового права обумовлений тим, що це дозволяє державі здійснювати регулювання та нагляд, забезпечити захист публічно-правових інтересів при інвестуванні на фінансовому ринку у цифровому середовищі.

Мета дослідження – розгляд правової природи цифрової інвестиційної платформи з позиції інформаційного права.

Стан опрацювання проблематики. Правову природу інвестиційних платформ досліджували: Глібо С.В., Георгієвський Ю.В., Давидюк О.М., Єсімов С.С., Ковалів М.В., Матюшенко І.Ю., Ортинська Н.В., Розгон О.В., Скочиляс-Павлів О.В., Скриньковський Р.М., Подрез-Ряполова І.В., Хомишин І.Ю., Чуприна А.Т. і інші вчені. Законодавство розвивається у напрямі правового оформлення нових цифрових відносин, але його положення належним чином не досліджені у науковій правовій літературі. Це зумовлює актуальність проведення дослідження правової природи інвестиційних платформ.

Виклад основного матеріалу. Відображення нових технологій у праві здійснюється через приватно-правові конструкції, або через впровадження в право нових форм або засобів регулювання у публічно-правову сферу. Повсюдне використання цифрових технологій обумовлює трансформацію моделі суспільних відносин, вимагаючи адаптувати правове регулювання під нові потреби цифрового середовища, і водночас відбивається на праві формально та змістовно.

Розширення цифрового середовища, зокрема проявляється в економіці, де відокремлюється самостійний інститут фінансових технологій, що неминуче знаходить розвиток у праві, безпосередньо впливає на правову науку та практичну юриспруденцію, в якій в умовах цифрової трансформації з'являються нові види послуг – юридичні технології.

Сучасні технології містять можливості збору, зберігання, обробки та передачі цифрових даних, що відбивається на швидкості і обсягах роботи з інформацією в цифровому середовищі. Наскрізні цифрові технології дозволяють пристроям на основі алгоритмів виробляти нові цифрові дані і обмінюватися ними без участі суб'єктів, які зазвичай виступають посередниками в аналогічних відносинах. Цим процесам переважно сприяє поява різноманітних цифрових платформ, зокрема торгових, фінансових і інвестиційних [1].

Економіка переходить на платформні моделі та екосистеми. Модель платформи передбачає участь багатьох суб'єктів у створенні кінцевого продукту, що виражає цінність такої моделі. Платформи виступають інноваційним інструментом динамічного технологічного розвитку і стають основою підприємницької діяльності в новій цифровій економіці, що є особливо актуальним для фінансового ринку щодо асоціації України і ЄС.

Національний банк України у Стратегії розвитку фінансового сектору України планує запровадження низки директив Європейського Союзу щодо використання цифрових платформ [2].

У Концепції Національної програми інформатизації вказується, що інформатизація, у тому числі розвиток цифрових платформ відкрили перед правом величезну кількість можливостей, пов'язаних з відсутністю територіальних меж, комплексністю та системністю регулювання складних процесів, швидкістю обробки інформації і отримання результатів [3].

Необхідність захисту прав і законних інтересів споживачів фінансових послуг, потреба у встановленні прозорих правил на фінансовому ринку диктує запит на формування переважно публічно-правового забезпечення діяльності з використанням таких платформ, у тому числі формування правового визначення поняття платформа у співвідношенні до фінансового ринку.

Як зазначається у науковій літературі, слово «платформа» у поєднанні з іншими словами, наприклад, електронна, інвестиційна, фінансова, цифрова та інші активно використовується в документах правового та стратегічного характеру [4]. Європейська комісія визначила цифрову платформу як підприємство, яке працює на двосторонніх та багатосторонніх ринках і яке використовує Інтернет для забезпечення взаємодії між двома і більше окремими, однак взаємозалежними групами користувачів [5]. Платформа визначається як сукупність цифрових інструментів, алгоритми яких обслуговують організацію та структуру економічних і інших суспільних відносин.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментальних проектів у рамках Всеукраїнської економічної платформи «Зроблено в Україні» платформа в інформаційних технологіях сприймається як складовий елемент цифрової економіки, крім того, вказується на функцію інформаційної платформи, яка полягає у поширенні інформації українського виробництва, йдеться про національні платформи онлайн освіти та медицини [6].

Як зазначає С. Єсімов, цифрова платформа представляє насамперед сайт, Інтернет-ресурс, вхід до якого з використанням технологічних інструментів дозволяє учаснику здійснювати дистанційну, електронну, юридично значущу взаємодію з іншими суб'єктами для різних цілей [7, с. 354]. Тобто платформи – це технологічна інформаційна система, яка використовує певне програмне забезпечення, переважно в інформаційно-комунікаційній мережі Інтернет.

Поняття «інформаційна система» розкрито в законі «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» [8]. Під інформаційною системою розуміється організаційно-технічна система, в якій реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів. У законі «Про авторське право і суміжні права» розкрито поняття «веб-сайт» [9].

У правовому значенні Інтернет-сайт як інформаційний ресурс представляє сукупність інформації, що міститься в інформаційній системі і знаходиться в розпорядженні власника інформації. Коли йдеться про реалізацію платформного підходу в економіці, маються на увазі цифрові платформи, як інструменти взаємодії учасників у цифровому середовищі. Цифрове середовище - апаратне, програмне забезпечення та будь-яке мережеве підключення, що використовується з метою отримання доступу до цифрового контенту та/або цифрової послуги та забезпечує можливість їх використання споживачем [10].

Н. Новікова, О. Дьяченко, О. Гончаренко визначають такі платформи як інтегровану багатофункціональну інформаційну систему в Інтернеті, засновану на цифрових технологіях, що забезпечують процеси алгоритмізованої прямої взаємодії, у тому числі трансакцій між її учасниками, реалізацію бізнес-процесів з найменшими трансакційними, тимчасовими та іншими витратами, оскільки цифрові сервіси спрощують порядок збору [11, с. 52]. Тобто цифрова платформа представляє інформаційну систему в мережі Інтернет, яка використовується для забезпечення взаємодії між учасниками будь-яких процесів. Це організаційно-правовий засіб державного регулювання економіки, що дозволяє розглядати правове регулювання платформ переважно у публічно-правовому аспекті.

Цифрова платформа визначається як інформаційний «продукт», місце, де контрагенти можуть укладати угоди, як програмно-апаратний комплекс, який дозволить необмеженій кількості споживачів у режимі реального часу здійснювати угоди з великою кількістю постачальників фінансових послуг, як тип технологічної архітектури, фізичне здійснення мережевого взаємодії.

Цифрові платформи представляють гібридні структури, орієнтовані на створення цінності шляхом забезпечення прямої взаємодії і здійснення трансакцій між кількома групами сторонніх користувачів, і є складовою інформаційної економіки де базовим критерієм є збільшення кількісно-якісної складової виробленої та споживаної інформації, пов'язаної із застосуванням інформаційних технологій, у тому числі інвестиційних платформ [12, с. 313].

Інвестиційна платформа представляє програму, яка виступає як майданчик електронних погоджень для значної кількості користувачів. Цифрова платформа представляє ринок у цифровому середовищі, який передбачає укладання угод через мережеву взаємодію, що дозволяє поєднувати необмежену кількість контрагентів. Цифрова платформа сприймається як цифровий ринок, електронний майданчик, маркетплейс, віртуальне місце укладання угод необмеженої кількості учасників такого ринку. Розглядаючи платформу як ринок, не можна звернутися до поняття «агрегатор», який є інструментом, з якого відбуваються угоди. У деяких публікаціях поняття «агрегатор» і «цифрова платформа» використовуються як синоніми.

Агрегатором, який визнається як електронний майданчик, є технологічна платформа, що включає комп'ютерні програми, бази даних і інші інструменти, спрямовані на забезпечення роботи електронного майданчика. Агрегатор є об'єктом комерціалізації, оскільки права на технології та результати використання мають цінність на ринку, такі інструменти підміняють традиційні способи ведення підприємницької діяльності, вміло використовуючи переваги мережевих платформних ефектів.

Цифрові платформи є інструментом трансформації звичних ринків і галузей економіки за рахунок використання цифрових технологій в поєднання з інноваційними бізнес-моделями. Цифрові платформи містять ризики розмивання ринків і галузей економіки, для яких такі платформи є альтернативою, можуть створюватися цифрові картелі, обмежуватися конкуренція з використанням цифрових технологій.

Цифрова платформа представляє нове технологічне рішення організації ринку, створену за допомогою використання сукупності цифрових технологій і мережевих платформних ефектів. Технологічні рішення розглядаються в технічному регулюванні, яке є частиною публічно-правового регулювання.

Платформи краудфандингу на основі кредитування представляють новий спосіб фінансового посередництва, безпосередньо пов'язуючи кредиторів та позичальників за допомогою Інтернет-платформ. Цифрові платформи передбачають використання різноманітних технологій і мережевих ефектів, які роблять використання платформ ефективним інструментом, зумовлюють наявність особливого суб'єкта – оператора цифрової платформи, який організує її роботу. Діяльність операторів як суб'єктів, які створюють і експлуатують платформи є по суті посередницькою.

Цифрова платформа представляє інформаційну систему в Інтернеті, яка виступає в особі оператора системи технологічним посередником у цифровому просторі для забезпечення взаємодії між учасниками ринку. Вимоги до оператора платформ у контексті їх правової природи є публічно-правовими. Цифрова платформа сприймається як система алгоритмізованих відносин необмеженого числа учасників, здійснюваних у єдиному інформаційному середовищі, дає можливість обробки великих обсягів даних, обміну даними, скорочення часових і фінансових витрат.

Це питання відноситься до сфери технічного регулювання, що ставить завдання розробки стандартів для роботи в платформному підході. Особлива увага в технічному аспекті повинна бути приділена питання інформаційної безпеки [13; 14]. Для законодавця цифрова платформа – це інформаційна система, яка використовується для укладання угод із використанням цифрових технологій. Інвестиційні та фінансові платформи можуть бути віднесені до категорії «цифрові платформи» та представляють їх окремий вид.

Інвестиційна платформа визначається як інформація, що міститься в базах даних, яка за допомогою технологій може бути використана інвестором і особою, яка залучає інвестиції під час укладання договорів інвестування.

Оператор виступає сполучною ланкою між інвесторами та позичальниками, надаючи кожному інформаційні і юридичні послуги, пов'язані з укладанням і виконанням угод позики, перевіркою контрагентів і виконанням комплексу процедур із примусового стягнення заборгованості.

Основним завданням інвестиційної платформи є забезпечення укладання інвестиційних договорів. У законодавстві встановлено вимоги, які мають дотримуватися під час укладання і виконання зазначених договорів. Оператор платформи здійснює діяльність з організації залучення інвестицій на підставі договорів, які укладаються за допомогою інформаційних технологій і технічних засобів в інформаційній системі.

У Європейському Союзі термін «інвестиційні платформи» розуміється досить широко, як інвестиційний інструмент, що включає дрібніші та/або більш ризиковані проекти, які він об'єднує за територіальною близькістю, галузевим характером або за іншою ознакою, що дозволяє дивер-

сифікувати та розподіляти ризики, залучати кошти приватних інвесторів, об'єднуючи їх із заходами державної підтримки, що полегшує акумулювання фінансування для реалізації інвестиційних проектів.

За рахунок акумульованих ресурсів платформа надає боргове чи пайове фінансування залежно від конкретних потреб суб'єктів, які реалізують проект. Інвестиційні платформи можуть використовувати інструменти компаній спеціального призначення, керованих рахунків, співфінансування на основі контракту або угоди про поділ ризиків, домовленості, встановлені іншими способами, за допомогою яких організації спрямовують фінансові потоки з метою фінансування сукупності інвестиційних проектів, згруповані за географічним або галузевим принципом.

На фінансовому ринку виділяються роздрібні, професійні і дискреційні інвестиційні платформи. Доступ до інвестиційної платформи може бути відкритим для необмеженого кола користувачів і закритим, що передбачає обмежену кількість учасників, яких допускає оператор інвестиційної платформи. Інвестиційні платформи можуть здійснювати кілька функцій, у тому числі допоміжного характеру з наданням інформаційних і консультаційних послуг.

Складність цифрових технологій як об'єкта визначення правової природи полягає в тому, що вони не схожі на традиційні об'єкти цивільних прав, логіка їх використання вимагає при створенні правової конструкції під лаштуватися під неї, що свідчить про вплив технологій на право. Унікальність об'єктів цифрової економіки зумовлює необхідність вибору адекватних правових засобів.

Оператор інвестиційної платформи надає послуги укладанням двох видів договорів про надання послуг, один – з інвестором, інший з особою, яка залучає інвестиції. При платформному підході використовуються відомі договірні конструкції, наприклад, договір позики, щодо якого є велика судова практика, інші інструменти, наприклад, правової конструкції договору інвестування.

Для фіксації взаємовідносин між сторонами договору використовується оригінальна конструкція, що дозволяє учасникам цивільного обороту взаємодіяти дистанційно всередині певної інформаційної системи, що є технологічною, а не правовою характеристикою процесу. У процесі цифрових перетворень утворюється новий суб'єкт цифрового цивільного обороту – цифрова технологічна платформа.

Визнавати цифрову платформу суб'єктом права навряд чи обґрунтовано, проте поява нового суб'єкта – оператора такої платформи слід визначити, як важливий аспект правового регулювання інвестиційних платформ.

За правовою природою цифрова платформа є особливим об'єктом правового регулювання, а оператор інвестиційної платформи суб'єктом із особливим публічно-правовим статусом. Оператора інвестиційної платформи необхідно розглядати як ланку зв'язку між інвесторами і державою, яка передає повноваження контролю за дотриманням вимог і обмежень законодавства інвестором – оператору інвестиційної платформи. Такий публічно-правовий статус, визначений делегованими державою та Національним банком України функціями саморегулювання ринку, визначає публічно-правову природу інвестиційної платформи як інформаційної системи.

Наразі публічно-правовий статус у операторів інвестиційних платформ відсутній, але вони мають через важливість діяльності, відповідати підвищеним вимогам законодавця, зокрема у сфері саморегулювання на ринку інвестиційних платформ. Для суб'єктів має бути закріплена вимога участі в саморегулювних організаціях, що підкреслює публічно-правовий характер їхньої діяльності.

На думку І. Полякової, поступове приведення нормативно-правової бази у відповідність до європейських норм сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості України, зменшенню правових ризиків для інвесторів та прискоренню економічного розвитку країни [15, с. 209].

Висновки. Одним з основних факторів, що визначає перспективний розвиток добробуту суспільства, є рівень інвестиційної активності в економіці. Створення умов, що забезпечують нормальний перебіг інвестиційних процесів, є однією з важливих функцій держави, провідною формою реалізації якої є створення правової основи діяльності інвестиційних цифрових платформ. Цифрова платформа визначається як сукупність цифрових інструментів, алгоритми яких обслуговують організацію та структуру економічних і інших суспільних відносин. Інвестиційна цифрова платформа у контексті правової природи є організаційно-правовий засіб державного регулювання економіки, що дозволяє розглядати правове регулювання платформ переважно у публічно-правовому аспекті. Інвестиційна платформа як вид цифрової платформи є особливим об'єктом правового

го регулювання – інформаційною системою в інформаційно-комунікаційній мережі Інтернет, яка використовується для здійснення операцій за допомогою цифрових технологій між необмеженою кількістю учасників інвестиційних відносин і виступає в особі оператора такої системи, який виконує технічну та технологічну функцію посередника у цифровому середовищі, має особливий правовий статус оператора та контролюючої особи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про фінансові послуги та фінансові компанії: Закон України від 14.12.2021 р. № 1953-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1953-20>.
2. Стратегія розвитку фінансового сектору України. Національний банк України (оновлена). URL: <https://bank.gov.ua/ua/about/develop-strategy/develop-strategy-23>.
3. Про Концепцію Національної програми інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 75/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/75/98-%D0%B2%D1%80>.
4. Про верифікацію та моніторинг державних виплат: Закон України від 03.12.2019 р. № 324-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/324-20>.
5. European Commission Online Platforms and the Digital Single Market. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldecom/129/129.pdf>.
6. Про реалізацію експериментальних проєктів у рамках Всеукраїнської економічної платформи «Зроблено в Україні»: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2024 р. № 952. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952-2024-%D0%BF#Text>.
7. Єсімов С.С. Цифрові платформи у контексті надання публічних послуг. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 4. С. 352–357. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.56>.
8. Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах: Закон України від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/80/94-%D0%B2%D1%80>.
9. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 01.12.2022 р. № 2811-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2811-20>.
10. Про цифровий контент та цифрові послуги: Закон України від 10.08.2023 р. № 3321-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3321-20>.
11. Новікова Н., Дзяченко О., Гончаренко О. Цифрові платформи як драйвер розвитку економіки. *Scientia fructuosa*. 2023. № 4 (150). С. 47–66. DOI: [https://doi.org/10.31617/1.2023\(150\)04](https://doi.org/10.31617/1.2023(150)04).
12. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Ярема О.Г. Інформаційне право України: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2022. 416 с. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/4844/1/InformPravoUKR.pdf>.
13. Yesimov S., Borovikova V. Methodological foundations of information security research. *Social and Legal Studios*, 2023. № 6 (1). Р. 49–55. DOI: <https://doi.org/10.32518/sals1.2023.49>.
14. Melnychenko, S. Tsebenko, I. Khomyshyn, M. Sirant, S. Yesimov. Organizational and legal principles of information security of enterprises in the conditions of martial law in Ukraine. *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*. 2024. № 1. С. 167–174. DOI: <https://doi.org/10.33271/nvngu/2024-1/167>.
15. Полякова І.В. Інвестиційна діяльність в законодавстві України та ЄС. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 3. С. 207–209. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-3/48>.

УДК 342.9:351.811.123

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.48>

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Проць І.М.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-6483-0121*

Скриньковський Р.М.,
*кандидат економічних наук, професор,
професор кафедри економіки підприємств
та інформаційних технологій
Львівського університету бізнесу та права
ORCID: 0000-0002-2180-8055*

Проць І.М., Скриньковський Р.М. Принципи адміністративно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху.

У статті на підставі комплексного системного підходу розглянуто принципи адміністративно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху. Актуальність теми зумовлена об'єктивними та суб'єктивними чинниками викликаних технологічним розвитком автомобільного транспорту. Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини у галузі забезпечення безпеки дорожнього руху. Предмет утворюють нормативно-правові акти та практика діяльності із забезпечення безпеки дорожнього руху. Методологічною основою є загальні та приватні наукові методи пізнання об'єктивної дійсності: порівняльно-правовий, логіко-юридичний, формально-логічний, системно-структурний методи. Обґрунтовано, що адміністративно-правове забезпечення безпеки дорожнього руху – це безперервний процес впливу за допомогою правових форм, засобів і методів уповноважених суб'єктів виконавчої влади на суспільні відносини в галузі дорожнього руху з метою їх впорядкування, охорони життя, здоров'я і майна громадян, захисту їх прав і законних інтересів, а також захисту інтересів суспільства і держави. Принципи адміністративно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху виконують роль орієнтира при застосуванні норм права, що регулюють суспільні відносини у сфері безпеки дорожнього руху. Зазначено, що принципи адміністративно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху поділяються на загальні принципи та спеціальні принципи. У методологічному аспекті принципи, на яких повинні ґрунтуватися формування відповідних нормативно-правових основ та коригування системи управління в галузі безпеки дорожнього руху: первинності обліку інтересів учасників дорожнього руху у процесі його забезпечення безпеки; обов'язковості використання при нормативно-правовому регулюванні забезпечення безпеки дорожнього руху єдиних категорій та понять; наступності і етапності створення та модернізації адміністративно-правових інститутів забезпечення безпеки дорожнього руху; мінімізації правових невизначеностей та прогалин; доцільності розробка та реалізація єдиних цільових програм протидії правопорушенням у галузі дорожнього руху. Зазначене дасть можливість підвищити ефективність правового регулювання.

Ключові слова: автомобільна дорога, водій, дорожньо-транспортні пригоди, профілактика, правове регулювання, транспортний засіб.

Prots I.M., Skrynkovskyy R.M. Principles of administrative and legal support for road safety.

The article examines the principles of administrative and legal support for road safety based on a comprehensive systematic approach. The relevance of the topic is determined by objective and subjective factors caused by the technological development of motor transport. The object of the

study is social relations in the field of road safety. The subject is formed by normative and legal acts and practices of road safety. The methodological basis is general and specific scientific methods of cognition of objective reality: comparative-legal, logical-legal, formal-logical, and systemic-structural methods. It is substantiated that administrative and legal support for road safety is a continuous process of influencing social relations in the field of road traffic through legal forms, means, and methods of authorized executive bodies with the aim of regulating them, protecting the life, health, and property of citizens, protecting their rights and legitimate interests, as well as protecting the interests of society and the state. The principles of administrative and legal support for road safety serve as a guideline for the application of legal norms regulating social relations in the field of road safety. It is noted that the principles of administrative and legal support for road safety are divided into general principles and special principles. In methodological terms, the principles on which the formation of the relevant regulatory and legal framework and the adjustment of the management system in the field of road safety should be based are: the primacy of taking into account the interests of road users in the process of ensuring road safety; the mandatory use of uniform categories and concepts in the regulatory and legal regulation of road safety; continuity and phased creation and modernization of administrative and legal institutions for road safety; minimization of legal uncertainties and gaps; expediency of developing and implementing uniform target programs to combat traffic offenses. This will make it possible to improve the effectiveness of legal regulation.

Key words: motorway, driver, road traffic accidents, prevention, legal regulation, vehicle.

Постановка проблеми. У сучасних реаліях питання безпеки людини стає одним з базових орієнтирів при розробці державної політики в галузі дорожнього руху, у зв'язку з чим актуалізується і проблематика забезпечення безпеки дорожнього руху. Зазначена проблематика привертає підвищену увагу і у зв'язку з тим, що щорічно розширюється парк швидкісних автомобілів, будуються нові автомобільні дороги, зростає інтенсивність дорожнього руху, що багато в чому обумовлює високий рівень дорожньо-транспортних пригод.

Мета дослідження – наукове обґрунтування принципів адміністративно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху.

Стан опрацювання проблематики. Науковим підґрунтям статті слугували наукові праці, у яких вивчалися проблеми безпеки дорожнього руху: В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, Ю. Битяка, Л. Білої, А. Васильєва, М. Вербенського, Т. Гуржія, М. Коваліва, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, Є. Курінного, В. Курила, Д. Лук'янця, Н. Нижник, О. Остапенка, С. Петкова, А. Собакаря, М. Тищенко та інших вчених. Збільшення потоку транспортних засобів потребує узагальнення теоретичних досліджень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Виклад основного матеріалу. Дослідження адміністративно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху спирається на певні директивні приписи, в яких проявляється сутнісний підхід відповідного правового впливу. Об'єктом правового впливу виступає безпека дорожнього руху, що зумовлює змістовне наповнення основних категорій, на яких будується правове регулювання.

Основними імперативними приписами, що визначають особливості регламентації суспільних відносин у досліджуваній галузі, є принципи правового регулювання, які складають важливу частину адміністративно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху. Це базові ідеї, на яких ґрунтується адміністративно-правове регулювання забезпечення безпеки дорожнього руху. Принципи визначають ефективність правового регулювання, внутрішні та зовнішні зв'язки його суб'єктів, що знаходить відображення в законодавстві.

У лексико-теоретичній площині під терміном «принцип» розуміється основне, вихідне положення теорії або вчення, керівні ідеї, основні правила. Йдеться про основні правові положення забезпечення безпеки дорожнього руху.

До основних принципів забезпечення безпеки дорожнього руху доцільно віднести:

– пріоритет життя і здоров'я громадян, які беруть участь у дорожньому русі, над економічними результатами господарської діяльності. Діяльність, спрямована на забезпечення безпеки дорожнього руху, вимагає від господарюючих суб'єктів матеріальних витрат, які в ряді випадків істотно знижують економічну ефективність результатів економічної діяльності. І навпаки, прагнення до найбільшого прибутку зумовлює збільшення швидкостей руху транспортних засобів, що здійснюють перевезення продукції, недотримання режимів праці та відпочинку, що призводить до збільшення ймовірності дорожньо-транспортних пригод та зростання тяжкості їх наслідків. Тому

закріплення цього принципу відіграє важливу роль для забезпечення безпеки дорожнього руху;

- пріоритет відповідальності держави за забезпечення безпеки дорожнього руху над відповідальністю фізичних осіб, які беруть участь у дорожньому русі. Зазначений принцип ґрунтується на положеннях Конституції України, що гарантують права і свободи людини і громадянина, право громадян на відшкодування державою шкоди, заподіяної незаконними діями (або бездіяльністю) органів державної влади або їх посадових осіб [1];

- дотримання інтересів особи, суспільства і держави при забезпеченні безпеки дорожнього руху – даний принцип актуальний для будь-якого виду діяльності;

- програмно-цільовий підхід до діяльності забезпечення безпеки дорожнього руху, який виражається в розробці державних і місцевих цільових програм, спрямованих на скорочення кількості дорожньо-транспортних пригод і зниження завданих збитків.

В умовах виникнення нових викликів і загроз у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та посилення дії існуючих, нормативно-правове регулювання дещо запізнюється з виробленням адміністративно-правових засобів для їх нейтралізації та протидії. Тому виявляти ці виклики і загрози, вживати заходів попередження негативного впливу доводиться за допомогою наявних правових інструментів, закріплених у законодавстві. У цих умовах регулююча роль принципів забезпечення безпеки дорожнього руху тільки зростає.

Принципи носять об'єктивний характер, діють незалежно від суб'єктивних поглядів і бажань окремих осіб. Принципи забезпечення безпеки дорожнього руху в найбільш загальному вигляді відображають досягнутий рівень розвитку громадянського суспільства і демократичних інститутів, відіграють важливу роль у регулюванні суспільних відносин у зазначеній сфері, забезпечуючи правомірну поведінку її учасників. Їх регулюючий вплив є багатограним. Принципам повинні відповідати інші норми права в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Вони є важливим фактором, що забезпечує дотримання законності, дозволяючи приймати рішення в умовах, прямо не врегульованих нормами права.

Аналіз законодавчих актів у контексті забезпечення безпеки дорожнього руху показує недостатність визначення принципів для врегулювання основ такої складної публічно значущої діяльності, врахування її специфіки. Ігнорування цих принципів суб'єктами правовідносин у сфері дорожнього руху має наслідки лише в окремих випадках, визначених законом, наприклад, при вчиненні адміністративних правопорушень або кримінальних злочинів у сфері дорожнього руху. Однак якщо особа, яка застосовує право з різних підстав не враховує ці принципи, юридичні наслідки не настають.

Інша ситуація складається в сфері застосування принципів законодавства про адміністративні правопорушення. Наприклад, ст. 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює принцип законності при застосуванні заходів адміністративного примусу у зв'язку з адміністративним правопорушенням. Відповідно до зазначеної статті особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, не може бути піддана адміністративному покаранню та заходам забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення інакше, як на підставах і в порядку, встановлених законом [2, с. 454].

Застосування уповноваженими органами Національної поліції або поліцейськими адміністративного покарання і заходів забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення у зв'язку з адміністративним правопорушенням здійснюється в межах компетенції зазначеного органу або посадової особи відповідно до закону [3]. При застосуванні заходів адміністративного примусу не допускаються рішення та дії (бездіяльність), що принижують людську гідність [4, с. 31].

У законі «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» встановлені основні принципи діяльності щодо забезпечення безпеки держави, громадської безпеки та безпеки особи [5]. У статті 2 закону закріплені принципи, два з яких можуть бути спроектовані на забезпечення безпеки дорожнього руху: системність і комплексність застосування органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування політичних, організаційних, соціально-економічних, інформаційних, правових та інших заходів забезпечення безпеки дорожнього руху; пріоритет запобіжних заходів над каральними з метою забезпечення безпеки дорожнього руху.

Аналіз принципів, що містяться в галузевих законах про безпеку, багатовекторність діяльності в досліджуваній галузі та численність органів забезпечення безпеки дорожнього руху дозволя-

ють зробити висновок про те, що слід розділити їх на дві групи: загальні принципи забезпечення безпеки дорожнього руху; спеціальні принципи, зумовлені специфікою сфери дорожнього руху.

На встановлення та структурування принципів забезпечення безпеки дорожнього руху впливають багато факторів. В останні роки спостерігаються негативні тенденції в законодавстві та правозастосуванні в даній галузі:

- надмірність складів адміністративних правопорушень, що прямо не впливають на забезпечення безпеки дорожнього руху, що є однією з причин зростання адміністративної деліктності;
- посилення репресивних санкцій як основний спосіб забезпечення безпеки дорожнього руху;
- підміна цілей забезпечення безпеки дорожнього руху економічними інтересами щодо наповнення бюджетів усіх рівнів.

У зв'язку з викладеним можна сформулювати методологічні основи, які дозволять сформувати відповідні нормативно-правові положення та здійснити необхідну корекцію системи управління в галузі безпеки дорожнього руху.

Це пріоритет інтересів учасників дорожнього руху в процесі забезпечення безпеки; мінімізація правових невизначеностей і прогалин та обов'язковість використання при нормативно-правовому регулюванні забезпечення безпеки дорожнього руху єдиних категорій і понять; спадкоємність і етапність створення та реформування адміністративно-правових інститутів у забезпеченні безпеки дорожнього руху.

При визначенні принципів адміністративно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху слід врахувати специфічні ознаки даної діяльності, до яких відносяться наступні: реалізується уповноваженими державними органами (Національною поліцією); є безперервно здійснюваною діяльністю; впливає на суспільні відносини в галузі дорожнього руху; використовує широкий спектр форм, методів і засобів адміністративного права; має на меті охорону життя, здоров'я та майна фізичних і юридичних осіб, захист їх прав і законних інтересів, захист інтересів суспільства і держави шляхом попередження дорожньо-транспортних пригод, зниження тяжкості наслідків.

З огляду на викладене, сформулюємо загальні та спеціальні принципи забезпечення безпеки дорожнього руху.

Принцип законності. Даний принцип зобов'язує учасників дорожнього руху та суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху дотримуватися встановлених норм і правил. Держава, покладаючи обмеження і заборони на учасників дорожнього руху, обов'язки на суб'єктів забезпечення безпеки, повинна точно та недвозначно визначити такі вимоги. Повинні бути усунені або зведені до мінімуму адміністративні розсуди, можливості застосування об'єктивного інкримінування. У випадках, коли це зробити важко, слід використовувати додаткові можливості та способи захисту прав і свобод учасників дорожнього руху.

Високою актуальністю володіє створення додаткових гарантій захисту прав власників (водіїв) транспортних засобів при фіксації адміністративних правопорушень у цій сфері за допомогою технічних засобів контролю [6, с. 389]. З урахуванням того, що сфера їх застосування з кожним роком розширюється, повинні зростати і відповідні гарантії, в тому числі засновані на використанні сучасних інформаційних технологій.

Принцип пріоритету запобіжних заходів. Цей принцип визначає пріоритети державної політики в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Всі політичні, правові, організаційні, соціально-економічні, інформаційні та інші заходи, що вживаються з цією метою, повинні бути скоординовані. Вони повинні бути спрямовані на розробку та застосування комплексу тактичних і стратегічних заходів щодо виявлення, попередження та усунення загроз безпеці дорожнього руху, мінімізацію наслідків їх реалізації. Програмний підхід до управління системою безпеки дорожнього руху має поєднуватися і динамічно узгоджуватися із застосуванням функціонального та процесного підходів. Державні цільові програми орієнтовані на вирішення стратегічних завдань, що зумовлено чинниками необхідності зміни структури контролю на користь наукоємних галузей, інтеграція України у економічний, інформаційний та освітній простір Європейського Союзу, забезпечення соціальної та професійної мобільності громадян [7, с. 193].

Принцип єдності системи забезпечення безпеки дорожнього руху. Державне управління в галузі забезпечення безпеки дорожнього руху повинно здійснюватися всіма суб'єктами відповідно до поставлених завдань, на основі чіткого закріплення та розмежування сфер компетенції. Взаємодія органів державної влади, інших державних органів, громадських об'єднань, фізичних осіб повинна бути підпорядкована єдиній меті – забезпеченню безпеки дорожнього руху. Реалізація

принципу буде виражатися у створенні єдиної централізованої державної системи забезпечення безпеки дорожнього руху, формуванні ієрархічних взаємовідносин між її структурними ланками і всередині кожної з них. Єдність і централізація не обмежують органи місцевої виконавчої влади в можливості проявляти ініціативу для вирішення відповідних завдань. Вони самостійно обирають методи, способи і засоби для досягнення єдиної мети забезпечення безпеки дорожнього руху. Але для цього повинні бути строго розмежовані предмети відання і повноваження всіх суб'єктів державного управління в досліджуваній галузі.

Принцип безперервності та оперативності. Зазначений принцип включений до числа загальних з тієї причини, що ризики та загрози безпеці дорожнього руху мають перманентний характер і вимагають постійного та адекватного реагування на них. Результати дослідження показують, що рішення органів влади часто приймаються без урахування цілей забезпечення безпеки дорожнього руху, сучасних реалій, мають епізодичний характер [8, с. 581]. Даний принцип встановлює обов'язковість своєчасного реагування на ризики і загрози, що виникають, включаючи не тільки ризики порушення правил дорожнього руху, але й ризики та загрози в таких сферах як організація дорожнього руху, експлуатація транспортних засобів, будівництво доріг.

До спеціальних принципів забезпечення безпеки дорожнього руху віднесемо ті, які можуть бути застосовані виключно в цій галузі. **Принцип відповідності заходів державного регулювання існуючим ризикам і загрозам.** Даний принцип передбачає системний підхід при реалізації заходів, спрямованих на забезпечення безпеки дорожнього руху. Передбачається використання ризик-орієнтованого підходу до забезпечення безпеки дорожнього руху, який представляє метод організації та здійснення державного контролю і нагляду, при яких вибір інтенсивності (форми, тривалості, періодичності) проведення заходів з контролю, заходів профілактики порушення обов'язкових вимог визначається віднесенням діяльності юридичної особи, фізичної особи-підприємця та (або) використовуваних ними при здійсненні такої діяльності виробничих об'єктів до певної категорії ризику або певного класу небезпеки.

Принцип системності нормативно-правового регулювання. Даний принцип передбачає формування системи нормативно-правового регулювання у сфері дорожнього руху, в основу якої повинні бути покладені вимоги Конституції України, закону «Про дорожній рух», нормативно-правових актів Президента та Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, які беруть участь в управлінні дорожнім рухом [9].

Принцип презумпції небезпеки. Цей принцип передбачає, що будь-яка господарська, комерційна або інша діяльність у сфері дорожнього руху несе потенційну небезпеку, може спричинити шкідливі наслідки для всіх учасників, суспільства і держави. Врахування цієї обставини необхідне при здійсненні діяльності з організації дорожнього руху, будівництва доріг та дорожньої інфраструктури, яка повинна ґрунтуватися на наявних даних про аварійність та порушення правил дорожнього руху з розробленими заходами захисту від шкідливих і небезпечних впливів дорожнього руху, їх нейтралізації.

Принцип мінімізації комерційного використання технічних засобів контролю. Цей принцип повинен служити правовою основою для мінімізації неправомірного або необґрунтованого застосування технічних засобів, що виконують функції фіксації правопорушень у сфері дорожнього руху [10, с. 139]. Як показує практика, ці засоби розміщуються не тільки в передбачених місцях, де їх використання сприяє запобіганню порушенням правил дорожнього руху (у місцях скупчення людей, у районах шкіл, великих торгових центрів, на найбільш аварійних ділянках тощо), але й на ділянках доріг, де найбільш імовірно вчинення порушень водіями транспортних засобів. Застосування технічних засобів контролю має бути обґрунтованим, виправданим тільки цілями забезпечення безпеки дорожнього руху [11, с. 376].

Висновки. Принципи адміністративно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху – це основні керівні положення, закріплені в законі, визначають стратегічні напрями безпеки дорожнього руху. Адміністративно-правове забезпечення безпеки дорожнього руху необхідно здійснювати на основі системи принципів:

- загальні принципи: законність; пріоритет запобіжних заходів; єдність системи забезпечення безпеки дорожнього руху; безперервність і оперативність;
- спеціальні принципи: відповідність заходів державного регулювання існуючим ризикам і загрозам; системність нормативно-правового регулювання; презумпція небезпеки; мінімізація комерційного використання технічних засобів контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Остапенко О.І. Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Вид. 2-е, доповнене. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с. URL. <https://dspace.lvduvs.edu.ua/handle/1234567890/3866>.
3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
4. Bortnyk N., Yesimov S. Legal regulation of measures of administrative and procedural coercion. *Social & Legal Studios*. 2021. Issue 3 (13). P. 28-34 <https://doi.org/10.32518/2617-4162-2021-3-28-34>.
5. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2411-17>.
6. Єсімов С.С. Зарубіжний досвід цифровізації державних послуг. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 386-390. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.68>.
7. Shopina, I., Kovaliv, M., Yesimov, S., Borovikova, V., & Prots, I. State target programmes in the system of results-based budgeting: Legal aspect. *Social and Legal Studios*. 2024. 7 (3). P. 190-202. DOI: 10.32518/sals3.2024.190.
8. Когут В.М. Національні ініціативи щодо безпеки дорожнього руху та їх імплементація. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. С. 579-583. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.94>.
9. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1984 р. № 3353-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3353-12>.
10. Ковалів М.В. Сопільник Р.Л., Єсімов С.С. Технічні засоби автоматичної фіксації адміністративних правопорушень як засіб профілактики правопорушень у сфері дорожнього руху. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2019. Випуск 21. С. 137–143. <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.3376922>.
11. Проць І.М. Співвідношення законодавств про адміністративне судочинство та про адміністративні правопорушення. *Електронне наукове видання Ужгородського національного університету «Аналітично-порівняльне правознавство»*. Ужгород, 2023. № 1. С. 374–379. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.63>.

УДК 342.951:620.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.49>

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ЕНЕРГЕТИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Серафин О.В.,

*магістр за спеціальністю «Правоохоронна діяльність»,
аспірант ЗВО «Міжнародний університет бізнесу і права»*

ORCID: 0009-0000-6975-6816

e-mail: serafyn_ua@i.ua

Серафин О.В. Державний контроль у сфері енергетики в умовах воєнного стану: адміністративно-правовий аспект.

Сфера енергетики посідає стратегічно важливе місце у забезпеченні національної безпеки, стабільного функціонування економіки та життєдіяльності населення, що особливо актуалізується в умовах збройної агресії та дії правового режиму воєнного стану. У статті проаналізовано адміністративно-правову природу державного контролю в енергетичній сфері, визначено його ключову роль у захисті критичної інфраструктури, запобіганні зловживанням та підтриманні стабільності галузі. Окрему увагу приділено ризикам перевищення владних повноважень, непрозорості контрольних заходів та потенційному обмеженню прав суб'єктів господарювання в умовах воєнного стану. Розкрито трансформацію механізмів контролю під впливом воєнних викликів та окреслено правові гарантії, необхідні для забезпечення балансу між безпекою держави й дотриманням прав учасників ринку.

У статті застосовано комплекс методів адміністративно-правового аналізу, порівняльного правознавства та системного підходу до оцінки ефективності контролюючих органів. Проведено детальний аналіз нормативно-правових актів, регламентів та наказів, які регулюють діяльність органів державного нагляду, а також конкретних випадків їх застосування у сфері енергетики під час дії воєнного стану. Особливу увагу приділено оцінці ефективності цифрових інструментів контролю, таких як електронні реєстри перевірок, протоколи фіксації заходів та системи моніторингу критично важливих об'єктів.

Висвітлено конкретні правові проблеми, що виникають під час здійснення державного контролю, зокрема: недостатньо чіткі критерії для проведення позапланових перевірок, ризики обмеження економічної діяльності, відсутність уніфікованих процедур оскарження рішень контролюючих органів, а також необхідність підвищення рівня прозорості та підзвітності. Запропоновано шляхи вдосконалення, які передбачають удосконалення нормативно-правової бази, впровадження електронних інструментів фіксації та моніторингу, а також посилення правових гарантій для суб'єктів господарювання.

Метою дослідження є визначення особливостей здійснення державного контролю у сфері енергетики в умовах воєнного стану, системний аналіз правових проблем та формулювання практичних пропозицій щодо підвищення ефективності й правової визначеності контрольних процедур. Результати дослідження можуть бути використані для вдосконалення політики державного нагляду, підготовки методичних рекомендацій для органів влади та забезпечення балансу між безпекою держави і правами суб'єктів господарювання у критично важливих галузях економіки.

Ключові слова: Державний контроль, енергетика, національна безпека, воєнний стан, критична інфраструктура, адміністративно-правова природа, контрольні органи, прозорість контролю, права суб'єктів господарювання, цифрові інструменти контролю, нормативно-правові акти, моніторинг об'єктів, економічна діяльність, правові проблеми, удосконалення політики державного нагляду.

Serafyn O.V. State control in the energy sector under martial law: administrative and legal aspects.

The energy sector occupies a strategically important position in ensuring national security, the stable functioning of the economy, and the vital needs of the population, which becomes particularly critical during armed aggression and the imposition of martial law. The article analyzes the administrative and legal nature of state control in the energy sector, highlighting its key role in protecting critical infrastructure, preventing abuses, and maintaining industry stability. Special attention is paid to the risks of exceeding official powers, the lack of transparency in control measures, and the potential restriction of business entities' rights under martial law. The transformation of control mechanisms under wartime conditions and the necessary legal safeguards to balance state security and the rights of market participants are examined.

The study employs a combination of administrative-legal analysis, comparative law, and a systematic approach to evaluate the effectiveness of regulatory authorities. A detailed analysis of normative legal acts, regulations, and orders governing the activities of state oversight bodies, as well as specific cases of their application in the energy sector during martial law, has been conducted. Particular attention is given to the effectiveness of digital control tools, including electronic registers of inspections, protocols for documenting measures, and monitoring systems for critical infrastructure.

The article identifies specific legal challenges in exercising state control, such as insufficiently clear criteria for unscheduled inspections, risks of restricting economic activities, the lack of unified procedures for appealing regulatory decisions, and the need to enhance transparency and accountability. Recommendations for improvement include updating the regulatory framework, implementing electronic monitoring and documentation tools, and strengthening legal guarantees for business entities.

The purpose of the study is to determine the specific features of state control in the energy sector under martial law, provide a systematic analysis of legal issues, and formulate practical recommendations to enhance the efficiency and legal certainty of control procedures. The results of the study can be applied to improve state oversight policy, prepare methodological guidance for governmental authorities, and ensure a balance between state security and the rights of business entities in critical economic sectors.

Key words: State control, energy sector, national security, martial law, critical infrastructure, administrative and legal nature, regulatory bodies, transparency of control, rights of economic entities, digital control tools, regulatory acts, monitoring of facilities, economic activity, legal issues, improvement of state supervision policy.

Постановка проблеми. Сфера енергетики є стратегічно важливою для національної безпеки, сталого функціонування економіки та забезпечення життєдіяльності населення. Особливої ваги ці питання набувають під час збройної агресії та введення правового режиму воєнного стану, коли енергетична інфраструктура стає однією з ключових цілей ворожих атак. У таких умовах держава має не тільки забезпечити захист об'єктів енергетики, а й здійснювати ефективний адміністративно-правовий контроль, спрямований на стабілізацію галузі, запобігання зловживанням та недопущення колапсу критичних систем.

Водночас у період воєнного стану зростає ризик перевищення владних повноважень, непрозорих перевірок та обмеження прав суб'єктів господарювання, що вимагає особливої уваги до правових гарантій. У статті розглянуто адміністративно-правову природу державного контролю в енергетичній сфері, його трансформацію під час війни, а також актуальні виклики та шляхи вдосконалення.

Мета статті: дослідити особливості здійснення державного контролю у сфері енергетики в умовах воєнного стану з урахуванням адміністративно-правових механізмів, проаналізувати правові проблеми та запропонувати шляхи їх вирішення.

Стан опрацювання проблематики державного контролю у сфері енергетики в умовах воєнного стану охоплює аналіз нормативно-правової бази, що регулює державний нагляд, виявлення ризиків перевищення повноважень контрольних органів, а також проблеми, пов'язані з непрозорістю контрольних процедур і відсутністю чітких критеріїв для перевірок. Досліджуються зміни у механізмах контролю під впливом воєнних викликів, зокрема роль цифрових інструментів, таких як електронні реєстри та системи моніторингу, а також формулюються пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази та підвищення ефективності державного нагляду, що є критично важливим для забезпечення стабільності енергетичної інфраструктури та прав суб'єктів господарювання.

Адміністративно-правові засади здійснення державного контролю в енергетичній сфері отримали ґрунтовне опрацювання у наукових дослідженнях С.В. Федоренко, яка зосереджує увагу на визначенні змісту державного контролю, його цілей, завдань і функцій, а також на аналізі механізмів реалізації контрольних повноважень органів публічної влади [7, 8]. Окремі аспекти забезпечення енергетичної безпеки через застосування адміністративно-правових заходів, зокрема в галузях електроенергетики та ядерної енергетики, розкрито в роботах А.А. Цибки, який акцентує увагу на ролі держави у запобіганні та нейтралізації загроз стратегічно важливим об'єктам енергетичної інфраструктури.

Проблеми правового забезпечення енергетичної безпеки в умовах дії воєнного стану аналізуються в дослідженнях О.О. Хорватової та С.В. Раєвського, які обґрунтовують необхідність посилення регуляторного та контрольного впливу держави на енергетичну сферу в період збройної агресії. Трансформаційні процеси у системі державного регулювання енергетичного сектору, зумовлені воєнними викликами, стали предметом наукових розвідок О. Соболева та Т. Затонатської, які розглядають зміну підходів до управління та контролю в енергетиці в кризових умовах [9].

Безпосередньо особливості здійснення державного контролю в енергетичному секторі України за умов воєнного стану досліджували В.О. Тімашов та Є.В. Строкоус, які звертають увагу на специфіку функціонування контрольних механізмів у межах надзвичайних правових режимів [10]. Водночас окремі загальнотеоретичні та прикладні аспекти адміністративно-правового контролю в умовах воєнного стану розкриті у працях Р. Гавріка, О. Галуса, Н. Крамарчука та інших учених, дослідження яких формують загальний науковий контекст проблематики [13].

Разом із тим, попри наявність значного масиву наукових публікацій, питання державного контролю у сфері енергетики в умовах воєнного стану досі не отримало комплексного та системного висвітлення саме з позицій адміністративного права. Це обумовлює необхідність подальшого наукового аналізу особливостей правового механізму державного контролю в енергетичній сфері з урахуванням дії воєнного стану та актуальних безпекових викликів.

Виклад основного матеріалу. Державний контроль у сфері енергетики є складовою публічного адміністрування, що здійснюється уповноваженими органами з метою перевірки дотримання вимог законодавства, ліцензійних умов, технічних стандартів, екологічних та безпекових норм.

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності», контроль полягає у встановленні відповідності діяльності суб'єктів господарювання вимогам законодавства з можливістю застосування заходів впливу [1].

У сфері енергетики контроль спрямований не лише на перевірку дотримання норм, але й на захист національної безпеки, гарантування надійності постачання та профілактику техногенних катастроф.

Нормативну основу державного контролю у сфері енергетики складають:

- Закон України «Про ринок електричної енергії»;
- Закон України «Про ринок природного газу»;
- Закон України «Про державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності»;
- Закон України «Про правовий режим воєнного стану»;

Укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, прийняті після 24.02.2022 р.

У контексті енергетики контрольні функції спрямовані на:

- підтримку стабільності електро- та газопостачання;
- недопущення монопольних зловживань;
- забезпечення енергетичної безпеки;
- дотримання тарифної дисципліни;
- запобігання техногенним аваріям.

У мирний час контроль здійснюється переважно у плановому порядку з дотриманням процедур, передбачених Законом № 877-V. У воєнний час – процедура трансформується відповідно до вимог воєнного стану.

Особливості правового режиму воєнного стану у сфері енергетики. Правовий режим воєнного стану передбачає звуження окремих прав і свобод, у тому числі – обмеження діяльності бізнесу. Водночас, навіть у таких умовах, держава зобов'язана забезпечувати верховенство права, а адміністративні процедури – відповідати принципам правової визначеності, пропорційності, недискримінації.

Відповідно до ч. 2 ст. 64 Конституції України, обмеження прав має бути юридично обґрунтованим і необхідним у демократичному суспільстві. Тому навіть у критичні періоди контрольні заходи повинні:

- проводитись у межах компетенції;
- мати правове підґрунтя;
- не допускати зловживань.

Згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [2], під час його дії допускається:

- звуження конституційних прав і свобод громадян;
- тимчасове обмеження прав суб'єктів господарювання;
- посилення функцій органів виконавчої влади.

На підставі Указу Президента №64/2022 та наступних урядових рішень, НКРЕКП та інші органи були наділені правом оперативного втручання в діяльність суб'єктів ринку енергетики, зокрема:

- введення тимчасового управління;
- встановлення граничних тарифів;
- екстрені перевірки без попередження;
- надання приписів щодо відновлення інфраструктури.

У таких умовах баланс між забезпеченням контролю і гарантуванням прав є надзвичайно крихким.

У період воєнного стану повноваження держави в сфері контролю можуть розширюватися. Основні суб'єкти державного контролю в енергетиці:

- НКРЕКП – регулятор, що наділений повноваженнями з ліцензування, тарифоутворення, перевірок дотримання законодавства в енергетиці та ЖКГ [3].
- Державна інспекція енергетичного нагляду України – технічний контроль (електробезпека, експлуатація мереж).
- СБУ – реагування на загрози диверсій, кібербезпеки, охорона критичної інфраструктури.
- ДСНС України – контроль за цивільним захистом енергетичних об'єктів.
- Мінекономіки, Мінпаливенерго, військові адміністрації – здійснюють координацію та нагляд за відновлювальними роботами, логістикою палива.

Ці органи зобов'язані діяти в межах адміністративного законодавства, однак на практиці часто фіксуються порушення прав суб'єктів господарювання, що вимагає відповідного правового аналізу.

В умовах воєнного стану ці органи діють на підставі як загального законодавства, так і спеціальних тимчасових нормативно-правових актів (наприклад, урядових постанов про особливий порядок перевірок чи інспекцій).

Однією з ключових проблем функціонування системи державного контролю в енергетичній сфері в період воєнного стану є забезпечення належної прозорості та підзвітності контролюючих органів. В умовах зростання загроз для енергетичної інфраструктури держава вимушена оперативно реагувати на ризики, що ускладнює дотримання звичайних процедур відкритості та доступності інформації. Водночас саме прозорість контрольних заходів виступає важливим інструментом мінімізації можливих зловживань з боку органів влади та гарантування прав суб'єктів господарювання.

Сучасні адміністративно-правові механізми передбачають використання цифрових інструментів фіксації контрольних дій, ведення електронних реєстрів перевірок, а також забезпечення обов'язкової публічності рішень органів державного нагляду. У контексті воєнного стану ці механізми повинні бути адаптовані до підвищених вимог безпеки, але не повинні повністю обмежувати доступ до інформації, що не стосується військової таємниці.

Особливого значення набуває встановлення чітких критеріїв для позапланових перевірок енергетичних підприємств. Відсутність таких критеріїв створює ризики як для підприємств, так і для самої системи державного контролю, оскільки призводить до зростання кількості оскаржень рішень контролюючих органів та погіршує рівень правової визначеності. Тому вдосконалення правового регулювання має передбачати запровадження чітких підстав для проведення позапланових заходів, фіксацію таких підстав в офіційних документах та можливість подальшого судового оскарження.

Забезпечення прозорості в умовах воєнного стану також потребує формування чіткої комунікації між державними органами, операторами інфраструктури та громадськістю. Практика демонструє, що регулярне інформування про стан енергетичної системи, загрози та вжиті заходи не лише підвищує довіру до органів влади, але й сприяє стабілізації роботи енергетичного сектору загалом. Таким чином, прозорість державного контролю повинна бути збалансована з вимогами безпеки, але залишатися одним із ключових принципів адміністративно-правового регулювання навіть у надзвичайних умовах.

Адміністративно-правові гарантії захисту прав суб'єктів господарювання під час державного контролю. У умовах воєнного стану державний контроль у сфері енергетики набуває підвищеного значення, однак одночасно зростає ризик порушення прав суб'єктів господарювання. Адміністративно-правові гарантії мають забезпечувати баланс між ефективністю контролю та захистом прав підприємств.

До ключових гарантій належать:

Чітке визначення повноважень контролюючих органів – норми законодавства мають містити конкретні межі діяльності органів державного нагляду, щоб уникнути перевищення повноважень.

Процедурні вимоги до перевірок – встановлення формальних критеріїв для планових та позапланових перевірок, а також обов'язкове оформлення документальних підстав для їх проведення.

Можливість оскарження рішень – суб'єкти господарювання повинні мати доступ до ефективних засобів адміністративного та судового оскарження дій контролюючих органів.

Фіксація результатів перевірок – ведення електронних журналів та протоколів з детальним описом заходів контролю забезпечує прозорість та підзвітність.

Захист конфіденційної інформації – інформація, що становить комерційну таємницю або пов'язана з безпекою енергетичної системи, повинна бути надійно захищена, що запобігає необґрунтованому доступу третіх осіб.

Впровадження цих гарантій дозволяє підтримувати ефективність державного контролю, мінімізувати ризики зловживань і забезпечити правову визначеність для суб'єктів господарювання навіть в умовах надзвичайного правового режиму.

Проблеми здійснення державного контролю в умовах війни:

- Відсутність чіткої нормативної бази. Багато рішень уряду або регулятора приймаються у формі тимчасових постанов або протокольних доручень, що створює правову невизначеність. Наприклад, не завжди можна чітко встановити підстави для позапланової перевірки, що порушує принцип юридичної визначеності.

- Перевищення дискреції. У деяких випадках посадові особи використовують війну як підставу для необґрунтованого втручання у господарську діяльність. Судова практика підтверджує наявність таких випадків:

«Орган державного контролю, посиляючись на військову необхідність, не дотримався процедур, що призвело до скасування припису судом» [6].

- Проблеми із судовим захистом. Через обмеження роботи судів, перебої зі зв'язком та електроенергією, оскарження незаконних дій контролюючих органів ускладнене. Це створює правовий вакуум, особливо в деокупованих територіях.

- Дублювання повноважень контролюючих органів. Існує конкуренція між органами (НКРЕКП, Держенергонагляд, СБУ), що ускладнює координацію та призводить до неефективності перевірок.

- Непрозорість процедур. У деяких випадках у практиці зустрічаються випадки позапланових перевірок без повідомлення, відсутності чітких актів перевірки, що створює ризики зловживань.

- Обмеженість доступу до правового захисту. Судовий контроль у воєнний час ускладнений, строки оскарження порушуються, а бізнес стикається з неможливістю оперативного реагування.

- Відсутність єдиного стандарту дій на випадок енергетичних атак.

- Недостатньо врегульовано алгоритми дій після обстрілів чи кібератак, що створює хаос у застосуванні контролюючих заходів.

У країнах ЄС, зокрема Польщі та Німеччині, контроль у сфері енергетики під час кризових ситуацій базується на доктрині "proportionality + transparency":

- контроль дозволений лише у разі крайньої необхідності;
- кожен акт перевірки має бути відкритим для громадськості або парламенту;
- автоматизовані системи сповіщення та фіксації перевірок – як цифровий слід.

Україні варто розглянути імплементацію:

- електронних процедур фіксації контрольних дій;
- чітких кризових протоколів (енергокарт реагування);
- законодавчого визначення меж дискреції в умовах війни.

Пропозиції щодо удосконалення законодавства:

Прийняти окремий Закон України «Про контроль в умовах надзвичайного або воєнного стану», де:

- чітко визначити повноваження контролюючих органів;
- ввести обов'язковість звітності про дії перед ВРУ або ВЦА;
- гарантувати правові механізми захисту суб'єктів господарювання.

Створити єдиний реєстр перевірок об'єктів енергетики в умовах війни з доступом для громадськості та омбудсмена.

Підвищити рівень професійної підготовки інспекторів, з урахуванням міжнародних стандартів права в кризових умовах.

Прийняття спеціального Закону України «Про державний контроль у сфері критичної інфраструктури». Такий акт має регулювати особливості контролю за підприємствами, що забезпечують енергетичну безпеку держави в умовах надзвичайних ситуацій.

5. Уніфікація процедур перевірок для воєнного часу. Потрібно розробити спрощені, але юридично обґрунтовані механізми для проведення контрольних заходів у швидкому режимі без втрати якості.

6. Забезпечення електронного доступу до результатів перевірок. Це підвищить прозорість і дозволить оперативно оскаржувати неправомірні дії посадових осіб.

7. Чіткий розподіл повноважень між контролюючими органами. Законодавчо слід усунути дублювання компетенції між НКРЕКП, СБУ, Держенергонаглядом та іншими структурами.

Висновки. Дослідження проблематики державного контролю у сфері енергетики в умовах воєнного стану підтверджує його стратегічну важливість для забезпечення національної безпеки та стабільності економіки. В умовах збройної агресії, коли енергетична інфраструктура стає мішенню, ефективний адміністративно-правовий контроль є необхідним для запобігання зловживанням та підтримання функціонування критичних систем. Водночас, існуючі ризики перевищення повноважень контрольних органів, непрозорість перевірок та обмеження прав суб'єктів господарювання вимагають посилення правових гарантій і чіткості в процедурах контролю. Впровадження цифрових інструментів, таких як електронні реєстри та системи моніторингу, може суттєво підвищити прозорість і ефективність контролю, що, в свою чергу, сприятиме стабільності енергетичної інфраструктури. Тому, для забезпечення належного рівня державного нагляду необхідно вдосконалити нормативно-правову базу, розробити уніфіковані критерії для перевірок та забезпечити баланс між безпекою держави і правами суб'єктів господарювання.

У цьому контексті важливо визначити стратегічні завдання державного контролю, зокрема:

1. Забезпечення безпеки енергетичної інфраструктури: Розробити конкретні стратегії для захисту критично важливих об'єктів від військових загроз.

2. Оновлення законодавства: Чітко визначити повноваження контрольних органів та запровадити прозорі процедури перевірок.

3. Впровадження цифрових інструментів: Створити електронні реєстри і системи моніторингу в реальному часі для підвищення ефективності контролю.

4. Співпраця з бізнесом: Налагодити діалог з представниками енергетичного сектора та адаптувати європейські стандарти good governance.

5. Оцінка ефективності контрольних заходів: Визначити критерії для оцінки результативності контролю та підготовка кадрів.

Впровадження цифрових інструментів, таких як електронні реєстри та системи моніторингу, може суттєво підвищити прозорість і ефективність контролю, що, в свою чергу, сприятиме стабільності енергетичної інфраструктури. Тому, для забезпечення належного рівня державного нагляду необхідно вдосконалити нормативно-правову базу, розробити уніфіковані критерії для перевірок та забезпечити баланс між безпекою держави і правами суб'єктів господарювання.

Крім того, важливо врахувати, що державний контроль має бути адаптивним і гнучким, здатним швидко реагувати на зміни в умовах воєнного стану. Це передбачає проведення регулярних оцінок ризиків та перегляд стратегій контролю в залежності від розвитку ситуації. Також необ-

хідно активізувати міжнародну співпрацю у сфері енергетичної безпеки, що дозволить Україні отримати доступ до кращих практик контролю та управління енергетичними ресурсами з інших країн, які мають досвід у подібних умовах.

Таким чином, Україна потребує структурного оновлення підходів до контролю в умовах воєнного та надзвичайного стану. Це можливе лише через поєднання правових реформ, цифрових інструментів і європейських стандартів good governance. Подальші дослідження мають зосередитись на розробці конкретних нормативно-процедурних моделей та оцінці ефективності контрольних заходів у поствоєнний період.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
2. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
3. Закон України «Про ринок електричної енергії» від 13.04.2017 № 2019-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#Text>.
4. Указ Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
5. Постанова НКРЕКП № 1886 від 30.12.2022 р. «Про тимчасовий порядок контролю в умовах воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1599874-23#Text>.
6. Постанова КАС ВР у справі № 640/6219/23 від 17.05.2023 р. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vr_vid_17_05_2023_roku_u_spravi_640_17129_22_1.
7. Федоренко С.В. Державний контроль у сфері енергетики в Україні: поняття та особливості. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 6 (2023). С. 90–96. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.90>.
8. Федоренко С.В. Державний контроль у сфері енергетики в Україні: мета, завдання та функції (адміністративно-правовий аспект). *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 2 (2024). С. 102–109. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.90>.
9. Soboliev, O., & Zatonatska, T. Transformation of State Regulation in the Energy Sector under the Influence of the Russian-Ukrainian War. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics*. 2024. № 2 (225). С. 15–26. DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2667.2024/225-2/2>.
10. Тімашов В.О., Строкоус Є.В. Державний контроль енергетичного сектору України в умовах воєнного стану. *Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції “Legal Sciences”*. 2023. С. 118–122.
11. Добрянська Н., Пушкар О. Контроль і нагляд за додержанням вимог законодавства у сфері відновлюваної енергетики: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. Вип. 91. С. 45–52.
12. Янів М.О. Судовий та громадський контроль за дискреційними повноваженнями Національної комісії, що здійснює регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Вип. 77. С. 154–160.
13. Гаврік Р., Галус О. Особливості здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Вип. 77. С. 161–168.
14. Крамарчук Н. Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин в умовах воєнного стану. *Адміністративне право і процес*. 2022. № 3. С. 29–35.

УДК 349:336.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.50>

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ М'ЯКОГО ПРАВА ЯК ДЖЕРЕЛА ПОДАТКОВОГО ПРАВА ТА ЙОГО МІСЦЕ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ НАЗВАНОГО ПРАВА

Сова І.Г.,
аспірант 4 курсу
докторської школи імені родини Юхименків НаУКМА,
Національний університет «Києво-Могилянська академія»
ORCID: 0000-0002-7105-1265

Сова І.Г. Теоретико-правові засади використання м'якого права як джерела податкового права та його місце в системі джерел названого права.

У цій статті досліджено феномен м'якого права як специфічного джерела регулювання податкових правовідносин у сучасних умовах глобалізації. Проаналізовано теоретичні підходи до розуміння м'якого права, окреслено його характеристики, ключові ознаки та природу. Особлива увага приділена дискусії щодо відносної нормативності актів м'якого права та можливості їхнього включення до системи джерел права. Показано, що, незважаючи на відсутність формально обов'язкової сили, акти м'якого права мають значний регулятивний потенціал завдяки авторитету органів, що їх розробляють, і повторюваності практики їх застосування.

Крім того, розглянуто історичний контекст формування м'якого права та фактори, що сприяли його поширенню у міжнародному податковому регулюванні. Підкреслено взаємозв'язок м'якого права з процесами глобалізації та уніфікації правових систем, що забезпечує його дедалі більшу інтеграцію у національні правопорядки.

Додатково, вказано на важливість та принцип розмежування актів м'якого права та актів звичаєвого права, попри деякі споріднені ознаки обох видів джерел права.

В роботі також досліджено дві функції, які виконує м'яке право у податковому праві, а саме нормотворчу та інтерпретативну. Нормотворча функція проявляється у впливі стандартів ОЕСР на національне законодавство, зокрема через імплементацію положень Плану дій BEPS та Керівних принципів з трансфертного ціноутворення. Проаналізовано теоретичний підтекст та практику втілення цієї функції м'якого права.

Інтерпретативна функція м'якого права в галузі податкового права досліджена за допомогою аналізу використання актів м'якого права у судовій практиці, що підтверджується прикладами правозастосування в Україні. Проаналізовано теоретичні аспекти цього феномена, а також оцінено перспективи цього правового явища.

Зроблено висновок, що м'яке право стало важливим елементом сучасного правового регулювання, фактично наближаючись до «твердого» права за рівнем впливу на правовідносини, незважаючи на збереження рекомендаційного характеру. Доведено, що визнання ролі м'якого права не підриває правову визначеність, а забезпечує гнучкість правової системи та її здатність адаптуватися до нових економічних реалій. Окреслено ключові проблеми та ризики, пов'язані з використанням м'якого права, серед яких відсутність чітких критеріїв юридичної обов'язковості, можливість вибіркового застосування та вплив політичних і економічних чинників на зміст рекомендаційних актів.

Ключові слова: М'яке право, джерела права, податкове право, оподаткування, загальна теорія права, міжнародне публічне право, План BEPS ОЕСР.

Sova I.G. Theoretical and legal foundations for the use of soft law as a source of tax law and its place within the system of legal sources.

This article examines the phenomenon of soft law as a distinctive source of tax regulation in the contemporary context of globalization. It analyzes theoretical approaches to defining soft law and

outlines its essential characteristics, core features, and legal nature. Particular attention is given to the ongoing debate on the concept of relative normativity and the extent to which soft law instruments can be integrated into the system of legal sources. The study demonstrates that, despite the absence of formal binding force, soft law possesses significant regulatory potential, largely due to the authority of the bodies that formulate it and the repeated practice of its application.

The article further explores the historical development of soft law and the factors that have facilitated its growing role in international tax regulation. It underscores the interconnection between soft law and the processes of globalization and legal harmonization, which have contributed to its increasing incorporation into national legal systems. The analysis also highlights the importance of distinguishing soft law from customary law, despite certain similarities in their structure and function.

Two primary functions of soft law within tax law are examined in detail: the normative (or standard-setting) function and the interpretative function. The normative role is evident in the influence of OECD standards on domestic legislation, particularly through the implementation of the BEPS Action Plan and the OECD Transfer Pricing Guidelines. The discussion addresses both the theoretical underpinnings and practical aspects of this influence.

The interpretative function of soft law is analyzed through its application in judicial practice, illustrated by case law from Ukraine. This section also evaluates the broader implications of this phenomenon and its likely future trajectory.

The article concludes that soft law has become an integral element of modern legal regulation, increasingly approaching “hard law” in terms of its practical impact on legal relations, despite retaining its recommendatory nature. Recognizing the role of soft law does not undermine legal certainty; rather, it enhances the flexibility of legal systems and their capacity to adapt to evolving economic realities. At the same time, the study identifies key challenges and risks associated with soft law, including the lack of clear criteria for legal enforceability, the potential for selective implementation, and the influence of political and economic factors on the content of these instruments.

Key words: Soft law, sources of law, tax law, taxation, general theory of law, public international law, Plan BEPS, OECD.

Вступ та постановка проблеми. Сучасні правові системи дедалі частіше стикаються з викликами глобалізованої економіки, що вимагає пошуку ефективних механізмів регулювання. Одним із феноменів, що набуває особливої ваги у цьому контексті, є м'яке право – комплекс норм і принципів, які не мають юридичної обов'язковості, проте істотно впливають на поведінку суб'єктів права. Його поява і розвиток зумовлені потребою у більш гнучких і швидких інструментах правового реагування, особливо у сферах, де класичні форми права не встигають адаптуватися до динаміки суспільних відносин.

У податковому праві роль м'якого права є особливо помітною. Глобальні ініціативи, зокрема План дій BEPS та стандарти ОЕСР, не маючи сили міжнародного договору, фактично визначають основні вектори національної податкової політики та впливають на зміст внутрішнього законодавства. Водночас відсутність формальної зобов'язальності таких актів породжує дискусії щодо їх місця в системі джерел права, а також щодо меж і способів їх імплементації у правопорядок.

У цій статті буде визначено правову природу м'якого права, проаналізовано механізми його впливу на податкове право та визначено перспективи його розвитку як елемента сучасної системи джерел права.

Метою статті є дослідження феномену «м'якого права» у контексті його місця та ролі в правовій системі. Передусім буде уточнено сутність цього поняття, визначено, чи можуть норми м'якого права розглядатися як правові норми у традиційному розумінні, а також окреслено коло таких норм, що впливають на сферу податкового регулювання. Додатково, буде приділено увагу механізмам та формам цього впливу, зокрема шляхам імплементації положень м'якого права у національне податкове законодавство та практику. На підставі системного аналізу планується продемонструвати, які саме інструменти м'якого права формують тенденції розвитку податкового права та чи здатні вони трансформуватися із рекомендаційних положень у дієві регулятивні стандарти.

Стан опрацювання проблематики. Серед вітчизняних науковців, які досліджували феномен м'якого права, слід виділити таких науковців, як П.О. Грималюк, Н.В. Гришина, Є.І. Григоренко, О.С. Передерій.

Питання визначення місця м'якого права в системі джерел права розглядалось в роботах Є. Смичка, А.К. Таукача, О.О. Щокіної, Г.Ю. Гулевської, О.О. Нігрєєвої, О.Є. Мавроматі. Серед закордонних правознавців, це питання досліджували Л. Сенден, П. Вайсман, Я. Клабберс, В. Флетчер, П. Вейл, М. Чінкін, Д. Снідал, У. Фастернат та інші.

Вплив м'якого права на податкове право є вкрай недослідженою темою. Серед іноземних науковців, цю тему в своїх дослідженнях розкривали Д. Снідал та П. Вайсман.

Виклад основного матеріалу. Джерелом права є зовнішнє вираження змісту правових норм, явищ, що закріплюють правила поведінки, встановлюють права та обов'язки сторін та загально-обов'язкові моделі поведінки [1, с. 152-156]. Щоб з'ясувати, чи є м'яке право джерелом податково права, необхідно визначити поняття м'якого права та проаналізувати, чи є воно складовою «резервуару» загальнообов'язкових правил поведінки що формують право як явище.

I. Визначення та характеристика м'якого права.

М'яке право є відносно новим поняттям в правовій доктрині: вважається, що цей термін набув популярності в 1970-х роках для позначення актів, які не мають зобов'язальної сили [2, с. 77; 3, с. 77, 93].

Відповідно до найбільш простого і поверхневого визначення, під поняттям «м'яке право» розуміється сукупність актів, які, на відміну від актів твердого права, мають рекомендаційний характер та не є обов'язковими до виконання [4, с. 52-53]. Євген Смичок наводить глибший підхід до тлумачення поняття м'яке право, визначаючи його як сукупність положень та норм, створених недержавними суб'єктами, які, попри свою юридичну необов'язковість, мають змогу впливати на поведінку суб'єктів через авторитетність самих норм, чи організацій, які їх створили [5, с. 16]. Ганна Гулевська доповнює це розуміння, зазначаючи що феномен м'якого права демонструє процес глобалізації права та процесів правотворення, зокрема шляхом децентралізації, що супроводжується «роздержавленням» правових режимів та різноманітністю суб'єктів правотворчості, що зростає [6, с. 249].

На думку автора, таке розуміння хоч і в достатній мірі характеризує правову природу норм, які відносяться до м'якого права, залишається недосконалим. Одна з провідних дослідниць м'якого права, Крістін Мері Чінкін, вважає, що термін «м'яке право» є певним спрощенням, адже інструменти так званого м'якого права дуже різноманітні через відмінності у формі, змісті, колі учасників, адресатах, цілях та механізмах контролю, адже до м'якого права можуть відносити як міжнародні договори з «м'якими» зобов'язаннями, так і декларації, резолюції та кодекси поведінки міжнародних чи регіональних організацій, що не мають обов'язкової сили, або документи, підготовлені окремими особами поза урядовими структурами, які формулюють міжнародні принципи [7, с. 858-859].

Таку думку підтримує і українська дослідниця Олена Нігрєєва, вказуючи що м'яке право охоплює різноманітні норми, що не створюють чітких юридичних прав та обов'язків, незалежно від того, чи містяться вони в міжнародних договорах, чи в актах міжнародних організацій, внаслідок чого пропонує додатково розмежовувати міжнародне договірне м'яке право, міжнародне законодавче м'яке право та міжнародне загальне (судове) м'яке право [8, с. 150-151].

Загалом, дослідники погоджуються що до категорії м'якого права відносять норми, створені переважно недержавними суб'єктами, та які не є юридично обов'язковими, але все одно створюють певні зобов'язання чи формують правила поведінки [9, с. 341, 346]. Ця позиція стала в основі теорії відносної нормативності, відповідно до якої замість дихотомії норм (юридично обов'язкові та неправові норми), має існувати «градієнт» зобов'язальності норм, що ґрунтується на інституційному походженні норми, його публічності, адресатами, легітимністю та повторюваністю використання [2, с. 1871]. В українській правовій науці цю думку поділяють Євген Григоренко та Олександр Передерій, які вказують що *«існує бінарна різниця між правовими і неправовими правилами, тоді як інші формулюють ідею поступової нормативності чи континууму чи існування півтіні, у якій існує м'яке право»* [10, с. 147].

Критики цього підходу вважають, що відносна нормативність руйнує чіткість і визначеність правової системи, а акти м'якого права мають вважатися або нормами права якщо вони є зобов'язальними, або бути неправовими нормами, якщо вони не породжують юридичного обов'язку [11, с. 179-181; 12, с. 415-423].

У відповідь на таку позицію ми хочемо зауважити, що така думка засновується на позитивістському розумінні права з чітко визначеними учасниками процесу правотворення. З огляду на дедалі зростаючу роль міжнародних організацій та їх актів у міжнародному правопорядку,

відносність нормативності не розмиває правову визначеність, а дозволяє визнавати нові джерела права, виділяючи їм відповідне місце в системі правових джерел.

Проведений аналіз показав, що концепція відносної нормативності є ключовим теоретичним підґрунтям для пояснення феномена м'якого права. Вона дозволяє відмовитися від жорсткої дихотомії між правовими та неправовими нормами. Такий підхід узгоджується із сучасною реальністю глобалізованого правопорядку, де поряд із класичними юридично зобов'язальними актами дедалі частіше функціонують акти, що мають значний вплив на поведінку суб'єктів, але не створюють формального юридичного обов'язку.

Таким чином, можна стверджувати, що визнання «градієнта нормативності» не руйнує принцип правової визначеності, а навпаки, створює умови для гнучкого правового регулювання. Воно дозволяє забезпечити узгодженість між правопорядками, які перебувають під впливом глобальних економічних процесів.

На нашу думку, ідея відносної нормативності є важливим елементом еволюції правової системи в умовах інтеграції та цифровізації економіки. Вона демонструє, що формальна обов'язковість перестала бути єдиним критерієм визнання норми як правової, а на перший план виходить її фактичний вплив і рівень легітимності. Саме це пояснює, чому м'яке право набуває дедалі більшого значення в сучасній системі джерел права.

Нормативність м'якого права, як згадувалося вище, часто забезпечується в тому числі повторюваністю використання відповідних норм. В цьому контексті вважаємо за необхідне розмежувати норми м'якого права та звичаєвого права: спільною рисою обох джерел права є те, що вони отримують своє визнання через повторювану практику використання, проте норми звичаєвого права отримують своє визнання саме через тривалість дотримання, сталу практику та *opinio juris*, тоді як норми м'якого права часто характеризуються певною формальністю та інституційністю в процесі творення, мають чітке письмове вираження, але не мають юридичної зобов'язальності [13, с. 4, 9-10].

Таким чином, під м'яким правом ми пропонуємо розуміти набір різноманітних норм, які, попри відсутність зобов'язального характеру, встановлюють певні правила поведінки, які систематично виконуються учасниками правовідносин аналогічно до звичаєвих норм, з огляду на повторюваність використання, авторитетність самої норми, суб'єкта її творення, або правові наслідки, пов'язані з недотриманням такої норми. Проте, оскільки визначення залишається недостатньо чітким, радимо в контексті досліджень норм м'якого права, або м'якого права як явища загалом, уточнювати, які саме норми розглядаються в межах конкретного дослідження.

Користуючись запропонованим вище, пропонуємо окреслити, що в цілях цієї статті під м'яким правом ми маємо на увазі, передусім, рекомендації Організації Економічного Співробітництва та Розвитку (надалі – «ОЕСР»), Модельну Конвенцію ОЕСР щодо податків на доходи та капітал (надалі – «Модельна Конвенція ОЕСР»), Керівні принципи ОЕСР з трансфертного ціноутворення, стандарти прозорості, рекомендації Глобального форуму, декларації G20, принципи BEPS тощо.

II. Застосування м'якого права в податковому праві.

Норми м'якого права в сфері оподаткування виконують насамперед дві важливі функції: нормотворчу та інтерпретативну.

Типовим зразком нормотворчої функції м'якого права є керівні принципи ОЕСР з трансфертного ціноутворення, які визначають зміст норм трансфертного ціноутворення, які потім переносяться у внутрішнє законодавство країн без істотних змін.

Прикладом нормотворчої функції м'якого права в українському контексті є прийняття закону №466-IX «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві». В пояснювальній записці до законопроекту вказано, що він підготований «з метою... імплементації норм, передбачених Планом протидії практикам розмивання оподатковуваної бази й виведення прибутку з-під оподаткування (далі – План дій BEPS)» [14].

Норми м'якого права в даному випадку здатні виконувати нормотворчу функцію завдяки авторитету організації (який забезпечується членством в ній основних економік світу і практичною ефективністю її документів), попри те що ОЕСР не є міжнародною організацією з нормотворчою компетенцією [15, с. 12]. На нашу думку, завдяки цьому норми м'якого права у вигляді документів ОЕСР функціонують як загальноприйнятий стандарт поведінки, який отримує своє юридичне значення не за рахунок зобов'язань, а з огляду на спільно узгоджені правила та прийняті стандарти.

Нормотворча функція м'якого права у податковій сфері є одним із найяскравіших прикладів того, як рекомендаційні акти можуть трансформувати реальне правове середовище. Документи ОЕСР, зокрема Керівні принципи з трансфертного ціноутворення та План дій BEPS, стали фактично обов'язковими до виконання через економічний та політичний тиск, що зумовлює потребу держав брати участь у глобальних процесах протидії ухиленню від оподаткування. У результаті норми, які формально залишаються необов'язковими, перетворюються на модельні стандарти для національного законодавства, що підтверджується прикладом імплементації BEPS у податкову систему України.

Цей феномен засвідчує, що правотворчість виходить за межі класичних інституцій і дедалі більше здійснюється на наднаціональному рівні в умовах взаємозалежності держав. М'яке право при цьому виконує роль «лабораторії» нових стандартів, які потім закріплюються у «твердому» праві. Важливо наголосити, що така трансформація відбувається добровільно, але з високим рівнем фактичного примусу, що ґрунтується на міжнародному авторитеті ОЕСР та економічних вигодах від участі у спільних ініціативах.

Отже, нормотворча функція м'якого права є не другорядною, а системоутворюючою в сучасній податковій політиці. Вона демонструє нову реальність, у якій держави погоджуються на саморегуляцію в рамках міжнародних рекомендацій, розглядаючи їх як умову ефективної інтеграції у глобальну економіку.

Все ж таки, у сучасній доктрині вважається, що основною роллю м'якого права є тлумачення норм твердого права [16, с. 389]. М'яке право часто використовується для вирішення лакун в міжнародному чи національному праві, а також використовується в процесі тлумачення міжнародних договорів і актів внутрішнього права [17, с. 558]. Деякі вчені додатково стверджують, що м'яке здатне трансформувати правову систему завдяки сталому впливу на судову практику в процесі тлумачення правових норм, таким чином забезпечуючи обов'язковість приписів актів м'якого права [18, с. 29]. Посилання на акти м'якого права в аргументації суду стало настільки широким, що навіть призвело до виникнення поняття «судова повзучість» (*judicial creep*), яке описує феномен того, коли посилання на норми м'якого права змінюють зміст застосованого твердого права [19, с. 418-419].

Такий вплив акти м'якого права отримують завдяки тому, що, насамперед у галузі податкового права, м'яке право має значення не лише як рекомендація, а як стандарт очікуваної державної поведінки, порушення якого веде до репутаційних і матеріальних втрат. Автором більшості авторитетних норм м'якого права в сфері оподаткування є ОЕСР, яка є міжурядовою організацією і центром політичного впливу в названій галузі права. Такому статусу ОЕСР завдячує розробці ключових документів в міжнародному податковому праві, а саме Модельної конвенції ОЕСР, Керівних принципів трансфертного ціноутворення та Стандартів прозорості, а також плану BEPS (від англ. «Base erosion and Profit Shifting») які хоч і не є юридично обов'язковими, проте мають значний вплив на формування внутрішнього законодавства країн та їх податкової політики.

Завдяки впливу ОЕСР, а також загальному визнанню її документів як стандартів податкового законодавства та податкової політики, Модельна Конвенція ОЕСР, Керівні принципи трансфертного ціноутворення та інші документи активно використовуються судами для тлумачення норм двосторонніх міжнародних угод про уникнення подвійного оподаткування. Чи актів національного законодавства. Так, у справах № 640/35881/21, № 640/10685/20, №826/3192/13-а, № 280/4264/21, № 826/3191/13-а, № 640/8578/19, № 160/10363/23, № 160/11095/23, № 640/4595/19, № 320/4834/20 та № 826/17841/17 українські суди касаційної інстанції посилалися на норми вищенаведених норм для аргументації власної позиції.

Інтерпретативна функція м'якого права є ще одним доказом його зростаючої ролі в правовому регулюванні. Судова практика показує, що суди дедалі частіше звертаються до актів м'якого права при вирішенні податкових спорів, особливо в питаннях тлумачення міжнародних угод та національного законодавства. З одного боку, це забезпечує узгодженість правозастосування із глобальними стандартами, а з іншого – породжує ризики надмірної дискреції судів та підміни волі законодавця нормами, які не мають формальної юридичної сили.

На нашу думку, така практика є закономірною відповіддю правової системи на необхідність оперативного реагування на виклики глобальної економіки. В умовах, коли міжнародні організації формують універсальні стандарти, ігнорування цих актів судами призвело б до розриву між національною та міжнародною податковою політикою. Тому інтерпретативна функція м'якого

права не лише підсилює його значення, а й фактично перетворює його на один із основних орієнтирів у правозастосуванні.

У перспективі можна очікувати подальшого зростання ролі м'якого права в судовій практиці, особливо у сферах, де національне законодавство не встигає адаптуватися до нових економічних реалій. Це свідчить про поступовий перехід від жорсткої ієрархії джерел до більш гнучкої системи, що враховує ефективність і легітимність, а не лише формальні критерії.

Висновки. М'яке право, попри відсутність юридичної обов'язковості, стало важливим чинником формування сучасного податкового права. Його значення проявляється у двох площинах: по-перше, воно задає стандарти, які лягають в основу національних законодавчих змін, а по-друге, використовується судами при тлумаченні правових норм. Така подвійна роль свідчить про перехід від традиційної концепції джерел права до більш гнучкої моделі, де регулятивний вплив оцінюється не лише через критерій юридичної сили, а й через ефективність у забезпеченні єдності та передбачуваності правозастосування. Подальший розвиток м'якого права в податковій сфері, ймовірно, відбуватиметься у напрямку його більшої інтеграції в національні правопорядки, зокрема шляхом інкорпорації стандартів ОЕСР та розширення судової практики їх використання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Баїте, 2015. 392 с.
2. Goldmann M. Inside Relative Normativity: From Sources to Standard Instruments for the Exercise of International Public Authority. *German Law Journal*. 2008. Vol. 9, no. 11. P. 1865–1908. URL: <https://doi.org/10.1017/s2071832200000687>.
3. Weismann P. II. Soft law: terminology and localisation. *Soft Law and its Importance in Ensuring Member States' Compliance with Union Law*. 2024. P. 75–148. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748935865-75>.
4. Таукач, А.К. Норми «м'якого права» у регулюванні міжнародних відносин. URL: <https://dspace.onu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/3fe5ffc1-41b4-4d06-87b1-cef847daed38/content>.
5. Смичок, Є. Джерела «м'якого права» та їх вплив на формування судової доктрини. *Юридичний вісник*. 2020. 4. URL: http://yurvisnyk.in.ua/v4_2020/4.pdf.
6. Гулевська Г.Ю. Норми м'якого права (soft law) у регулюванні міжнародних економічних відносин. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 3. С. 248–251. URL: https://www.academia.edu/34745002.BD?source=swp_share.
7. Щокіна, О.О. «М'яке право» у системі регулювання корпоративних відносин. *Теорія і практика правознавства*. 2018. 2(14). URL: https://www.researchgate.net/publication/329823602_Soft_law_in_the_system_of_regulation_of_corporate_relations.
8. Нігрєєва, О.О. «М'яке право» у міжнародній системі: до питання про зміст та функції. *Правова держава*. 2018. 31. URL: <http://pd.onu.edu.ua/article/view/143485/144927>.
9. Грималюк П.О. Загальний аналіз актів «м'якого права» («soft law») у праві Європейського Союзу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. № 3(6). URL: http://pjjv.nuoua.od.ua/v3_2014/32.pdf.
10. Григоренко Є.І., Передерій О.С. «М'яке право» у системі регулювання суспільних відносин: загальнотеоретичний контекст. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 5/2022. URL: http://lsej.org.ua/5_2022/32.pdf.
11. Klabbers J. The Redundancy of Soft Law. *Sources of International Law*. 2017. P. 189–204. URL: <https://doi.org/10.4324/9781315087795-7>.
12. Weil P. Towards Relative Normativity in International Law?. *American Journal of International Law*. 1983. Vol. 77, no. 3. P. 413–442. URL: <https://doi.org/10.2307/2201073>.
13. Chinkin C. M. The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law. *International and Comparative Law Quarterly*. 1989. Vol. 38, no. 4. P. 850–866. URL: <https://doi.org/10.1093/iclqaj/38.4.850>.
14. Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66520 (дата звернення: 10.05.2024).

15. Ring D.M. What's at Stake in the Sovereignty Debate?: International Tax and the Nation-State. *Virginia Journal of International Law*. 2008.
16. Sarmiento D. European Soft Law and National Authorities: Incorporation, Enforcement and Interference. *Das soft law der europäischen Organisationen – The Soft Law of European Organisations – La soft law des organisations européennes*. 2012. P. 254–297. URL: <https://doi.org/10.5771/9783845235851-254>.
17. Мавроматі, О.Є. Джерела «м'якого права» в системі права Ради Європи. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. № 62. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_62_78.
18. Гришина Н.В., Григоренко Є.І. Поняття та ознаки «м'якого права»: загальнотеоретичний контекст. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №6. URL: http://lsei.org.ua/6_2022/4.pdf.
19. Rose. R, Page E.C. Lawmaking Through the Backdoor. 2001. European Policy Forum.

УДК 342.9:347.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.51>

ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРУ ЗА УЧАСТЮ СУДДІ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ОБМЕЖЕНА ЕФЕКТИВНІСТЬ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРАХ

Сушко О.О.,

*доктор філософії у галузі права,
старший викладач кафедри господарського
та адміністративного права
юридичного факультету*

*Донецького національного університету імені Василя Стуса,
суддя Сьомого апеляційного адміністративного суду*

ORCID: 0000-0002-1127-5398

Зелінська А.О.,

*здобувачка вищої освіти 4 курсу
спеціальності 081 «Право» СО «Бакалавр»*

Донецького національного університету імені Василя Стуса

ORCID: 0009-0009-4120-6957

Сушко О.О., Зелінська А.О. Врегулювання спору за участю судді: теоретичні засади та обмежена ефективність у публічно-правових спорах.

У статті аналізується інститут врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві України, запроваджений у 2017 році для підвищення ефективності розгляду справ та розвантаження судової системи. Врегулювання спору за участю судді виступає новою формою альтернативного вирішення публічно-правових конфліктів і процесуально відрізняється від загальновідомого інституту медіації. Суддя в цій процедурі виступає посередником у рамках процесуальних відносин, хоча й поза межами безпосереднього судового розгляду.

Вказано, що нормативному врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві присвячено Глава 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАСУ) під назвою «Врегулювання спору за участю судді», в якій розкрито: підстави проведення врегулювання спору за участю судді; порядок призначення, проведення та припинення процедури врегулювання спору за участю судді, строки в межах якої вона проводиться. Дослідження актуалізує питання про те, чи виправдав цей інститут покладені на нього очікування в контексті публічно-правових спорів.

Аналіз судової практики та наукових джерел дозволяє констатувати, що інститут застосовується доволі рідко і функціонує здебільшого формально. Головною причиною його неефективного застосування є публічно-правова природа адміністративних спорів, де відповідачем виступає суб'єкт владних повноважень. Така специфіка унеможливує досягнення взаємоприйнятного рішення, оскільки умови примирення не можуть суперечити закону або перевищувати повноваження органу влади. Крім того, процесуальні обмеження, зокрема заборона судді, який здійснював врегулювання, розглядати справу по суті, також знижують практичну доцільність механізму.

Висновки статті підкреслюють, що інститут врегулювання спору за участю судді не набув ефективного застосування в адміністративному судочинстві через обмеження, пов'язані з публічно-правовим характером спору, і має радше формальний характер. Він не виправдав очікувань щодо масового розвантаження судової системи. Подальший розвиток цього інституту можливий лише за умови його законодавчого уточнення та адаптації до особливостей публічно-правових відносин.

Ключові слова: врегулювання спору за участю судді, адміністративне судочинство, публічно-правові спори, суб'єкт владних повноважень, компроміс, розвантаження судової системи, процесуальні обмеження.

Sushko O.O., Zelinska A.O. Dispute resolution with the participation of a judge: theoretical foundations and limited effectiveness in public law disputes.

The article analyzes the institution of dispute resolution with the participation of a judge in administrative proceedings in Ukraine, introduced in 2017 to improve the efficiency of case consideration and reduce the workload of the judicial system. Dispute resolution with the participation of a judge is a new form of alternative resolution of public law conflicts and differs procedurally from the well-known institution of mediation. In this procedure, the judge acts as a mediator within the framework of procedural relations, although outside the scope of direct court proceedings.

It is noted that Chapter 4 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine (hereinafter referred to as CAPU), entitled “Settlement of disputes with the participation of a judge,” is devoted to the regulatory settlement of disputes with the participation of a judge in administrative proceedings, which reveals: the grounds for conducting dispute settlement with the participation of a judge; the procedure for appointing, conducting, and terminating dispute resolution with the participation of a judge, and the time limits within which it is conducted. The study raises the question of whether this institution has lived up to expectations in the context of public law disputes.

An analysis of court practice and academic sources shows that this institution is rarely used and functions mainly in a formal manner. The main reason for its ineffective application is the public-law nature of administrative disputes, where the defendant is a public authority. This specificity makes it impossible to reach a mutually acceptable decision, since the terms of reconciliation cannot contradict the law or exceed the powers of the authority. In addition, procedural restrictions, in particular the prohibition of the judge who conducted the settlement from considering the case on its merits, also reduce the practical feasibility of the mechanism.

The conclusions of the article emphasize that the institution of dispute settlement with the participation of a judge has not been effectively applied in administrative proceedings due to restrictions related to the public-law nature of the dispute and is rather formal in nature. It has not lived up to expectations of massively reducing the workload of the judicial system. Further development of this institution is possible only if it is clarified in legislation and adapted to the specifics of public law relations.

Key words: dispute resolution with the participation of a judge, administrative proceedings, public law disputes, subject of authority, compromise, unloading of the judicial system, procedural restrictions.

Постановка проблеми. В останні десятиліття адміністративне судочинство України зазнало значних якісних та інституційних змін, особливо у сфері процесуального регулювання, спрямованих на забезпечення ефективного захисту прав, свобод та законних інтересів громадян у публічно-правових спорах. Ключовим етапом розвитку процесуального законодавства стало запровадження у 2017 році нового інституту – врегулювання спору за участю судді. Основною метою його появи було не лише підвищення ефективності судового розгляду, але й розвантаження судової системи завдяки можливості досягнення сторонами взаємоприйняттого рішення ще до ухвалення судового рішення по суті. Однак, наразі постає питання, наскільки цей інститут виправдав покладені на нього очікування, особливо в контексті адміністративного судочинства.

Спершу варто чітко встановити, що процесуально-правова природа врегулювання спору за участю судді відрізняється від медіації – загальновідомого інституту альтернативного розв’язання правових спорів. У медіації примирення відбувається між сторонами за участю медіатора як професійного посередника поза рамками судового процесу, тоді як врегулювання спору за участю судді є процесуальною дією, що здійснюється в межах судового провадження суддею, який не бере участі в подальшому розгляді справи. Проте, частково процесуальний закон може визначати певні особливості для медіації, наділяючи її окремими процесуальними ознаками, що стосується, зокрема, процесуального статусу медіатора, процесуального оформлення результатів проведення процедури медіації та виконання укладених угод, затверджених судом [1, с. 140]. Таким чином, інститут врегулювання спору за участю судді є спробою інтегрувати елементи примирних процедур безпосередньо у судовий процес, використовуючи авторитет та знання судді, але з урахуванням специфіки публічно-правових відносин.

Мета дослідження полягає в теоретичному осмисленні та практичному оцінюванні ефективності й реалізації інституту врегулювання спору за участю судді, який було запроваджено в адміністративне судочинство України. Дослідження прагне встановити, чи виправдав цей інститут свої основні очікування щодо підвищення ефективності судового розгляду та розвантаження судової системи.

Стан опрацювання проблематики. Інститут врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві вже був предметом наукових досліджень низки науковців, які зосереджувалися на його процесуальних особливостях та ефективності, а саме це: О.В. Муза, Р.Ю. Ханник-Посполітак, Р.С. Нурищенко, Ю.З. Кузів, Д.В. Смотрич, Г.М. Шерстюк та інші. Їхні роботи охоплюють порівняння з медіацією та виявлення проблемних аспектів законодавчого регулювання і практики застосування.

Виклад основного матеріалу. Інститут врегулювання спору за участю судді є новітнім інструментом у системі адміністративного судочинства України та розглядається як форма альтернативного вирішення публічно-правових конфліктів. Його нормативне закріплення здійснюється Главою 4 КАСУ під назвою «Врегулювання спору за участю судді», де детально регламентовано підстави, порядок призначення, механізм проведення, строки та умови припинення цієї процедури [2].

Законодавець наділяє суддю роллю посередника у вирішенні спору, причому ця діяльність відбувається поза межами безпосереднього судового розгляду, і, що важливо, під час її застосування не здійснюється фіксація дій судді та учасників процесу. Особливістю проведення таких нарад між сторонами є те, що вони ведуться в закритому приміщенні, не підлягають гласності, не проводиться жоден звукозапис та відеозапис як технічними засобами суду, так і учасників переговорів, також не ведеться протокол. Будь-яка інформація, отримана під час проведення переговорів, не може бути використана у подальшому [2].

Процесуально-правова природа цієї процедури відрізняється від загальновідомого інституту медіації: суддя не виступає медіатором у чистому вигляді, оскільки він залишається учасником процесуальних правовідносин, тоді як медіація передбачає участь професійного посередника поза рамками суду, хоча закон може надавати медіації окремих процесуальних ознак (стосовно статусу медіатора чи оформлення угод). При цьому КАСУ не встановлює будь-яких спеціальних вимог чи кваліфікацій до судді, який виконує функцію посередника. Тобто, врегулювання спору за участю судді є специфічним гібридним механізмом, інтегрованим у судочинство, що забезпечує сторонам можливість досягнення компромісу за допомогою посадової особи суду.

Важливою перевагою такого вирішення спору є факт відсутності необхідності примусового виконання рішення, оскільки під час примирення сторони самі розробляють рішення, яке їх задовольняє, а тому обидві сторони зацікавлені в його виконанні, крім того, укладання такої угоди між сторонами є підставою для повернення половини сплаченого судового збору, що теж є вагомим позитивним фактором [3, с. 305]. Також самі судді зацікавлені у швидкому і мирному врегулюванні адміністративних спорів, оскільки це є об'єктивною можливістю прискорити процес розгляду справ невеликої тяжкості та уникнути зайвого навантаження. Водночас це є своєрідним індикатором вміння судді вести бесіди, допомагаючи конфліктуючим сторонам налагодити комунікацію та знайти спільне рішення.

Ключовим елементом, що забезпечує об'єктивність та неупередженість судового процесу після спроби примирення, є чітка процесуальна гарантія. Вона полягає у встановленій нормі (ч. 4 ст. 37 КАСУ): суддя, який безпосередньо брав участь у процедурі врегулювання спору, не має права далі розглядати ту ж саму справу по суті, а також брати участь у перегляді судових рішень за цією справою. Тобто справу надалі буде розглядати не той суддя, який відкрив провадження у справі, а інший суддя. Така заміна, безумовно, може викликати невдоволення в однієї зі сторін спору, оскільки учасники процесу нерідко розраховують на послідовність у підході судді, який уже ознайомився з матеріалами справи. Запровадження цього правила має цілком обґрунтовану мету – усунути будь-який можливий вплив інформації, вражень чи попередніх оцінок, отриманих суддею під час конфіденційного процесу примирення, на ухвалення ним остаточного рішення у справі. Таким чином забезпечується неупередженість та об'єктивність судового розгляду.

Втім, у реальній практиці виникає й інша проблема. Деякі науковці та практики слушно звертають увагу на те, що інститут врегулювання спору за участю судді може використовуватися недобросовісними учасниками з метою штучного затягування процесу [1, с. 141]. Зміна судді, необхідність додаткового часу для вивчення матеріалів новим складом суду та організаційні аспекти можуть створити сприятливий ґрунт для зловживання процесуальними правами. У таких випадках інструмент, покликаний сприяти оперативному й мирному врегулюванню спору, фактично перетворюється на засіб впливу на швидкість розгляду справи, що суперечить принципам процесуальної економії та добросовісності.

Водночас, КАСУ передбачає важливий виняток. Суддя може продовжувати розгляд справи, якщо він лише ініціював проведення цієї процедури, але вона фактично не відбулася через заперечення однієї зі сторін, висловлене до закінчення строку, встановленого ухвалою про відкриття провадження [2]. Тобто, якщо процедура не розпочалася або була заблокована стороною на ранній стадії, суддя не вважається упередженим. Саме тому, якщо процедура не відбулася внаслідок відмови сторони до закінчення встановленого строку, вважається, що підстави для відводу судді відсутні, оскільки його діяльність обмежувалася виключно формальною ініціацією, і він залишається неупередженим для продовження судового розгляду. Це правило забезпечує баланс між правом сторін на неупереджений суд та ефективністю адміністративного судочинства.

Загалом можна констатувати, що процедура врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві, незважаючи на свій значний потенціал, застосовується доволі рідко. Цей інститут, покликаний стати ефективним інструментом примирення сторін, має на меті суттєво скоротити час та фінансові витрати сторін на судовий розгляд справи, пропонуючи позасудовий, компромісний шлях вирішення конфлікту.

Попри загальну рідкість, судова практика містить позитивні приклади реалізації цієї процедури, коли сторони виявляють готовність до діалогу. Зокрема, в Ухвалі Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 02.02.2021 у справі № 300/3349/20 суд встановив, що сторони спільно звернулись до суду із заявами про проведення врегулювання спору за участю судді. Суд, задовольнивши їх, прийняв рішення про застосування процедури та зупинив провадження у справі до її припинення [4]. Ще одним позитивним прикладом є Ухвала Київського окружного адміністративного суду від 07.11.2024 у справі № 320/14152/24, де суд, розглянувши клопотання позивача, також ухвалив рішення тимчасово зупинити провадження та встановити строк і порядок проведення процедури, надавши сторонам можливість досягти домовленості [5].

Водночас, судова практика містить випадки, які свідчать про складнощі впровадження та часто про відсутність згоди відповідача – суб'єкта владних повноважень. Прикладом є Ухвала Черкаського окружного адміністративного суду від 01.04.2024 у справі № 580/1720/24. Суд чітко наголосив, що врегулювання спору за участю судді проводиться виключно за згодою обох сторін і до початку розгляду справи по суті. Оскільки на адресу суду надійшло клопотання відповідача, в якому останній висловив заперечення щодо проведення процедури, суд дійшов обґрунтованого висновку про відмову у задоволенні клопотання позивача [6]. Подібна ситуація мала місце й в Ухвалі Київського окружного адміністративного суду від 15.11.2024 у справі № 320/14152/24, де процедура була спочатку призначена, але згодом відповідачі подали заяви про її припинення. Вони мотивували своє рішення тим, що мирне врегулювання спору фактично означало б визнання контролюючим органом власних помилок при виконанні повноважень, що, на їхню думку, є неприпустимим. Суд задовольнив ці заяви, припинивши процедуру [7].

Наведені приклади яскраво демонструють практичну складність реалізації інституту врегулювання спору за участю судді в адміністративних справах. Ключовою перешкодою є процесуальний статус відповідача, яким виступає суб'єкт владних повноважень. Як правило, такий суб'єкт, з огляду на свої публічні функції та презумпцію правомірності власних дій, не схильний визнавати можливість компромісу чи помилок. Це часто призводить до небажання давати згоду на проведення процедури, що нівелює її потенційну ефективність та обмежує застосування цього механізму.

Ця ситуація кардинально відрізняється від приватних правовідносин, де сторони мають широкую свободу домовленостей (диспозитивність) і можуть вільно поступатися своїми інтересами, укладаючи мирові угоди. Натомість, суб'єкт владних повноважень (відповідач) жорстко обмежений принципом законності, діючи виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України та законами України. Це означає, що він не може просто «піти назустріч» позивачу чи погодитися на умови, які не мають чіткого законодавчого підґрунтя чи виходять за рамки його дискреційних повноважень. Таким чином, навіть якщо суддя ініціює процедуру, публічно-правова природа спору та імперативність поведінки відповідача стають фактично непереборною перешкодою для досягнення примирення.

Цей принцип знаходить своє пряме відображення у частині 1 статті 190 КАСУ [2], яка встановлює: умови примирення не повинні суперечити чинному законодавству, а також не можуть виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень. Інакше кажучи, орган влади не може «погодитися» на те, на що не має законних повноважень. Це значно звужує поле для компромісу,

оскільки більшість вимог позивачів стосується саме законності (або її відсутності) рішень, дій чи бездіяльності влади.

Наукова спільнота акцентує увагу на специфіці суб'єктного складу адміністративних справ як на основній перешкоді для масового застосування примирення [8, с. 87]. У багатьох випадках, особливо у спорах, що стосуються податкових, митних чи інших фінансових інтересів держави, досягнення примирення є вкрай проблемним. Державні органи, захищаючи публічний інтерес рідко можуть дозволити собі компроміс, який би означав відмову від законно нарахованих (на їхню думку) платежів чи санкцій. Проте, експерти вважають, що ця процедура має високий потенціал ефективності в окремих категоріях адміністративних справ. Зокрема, вона може бути успішно застосована у спорах, пов'язаних із прийняттям, проходженням або звільненням з публічної служби. У таких справах компромісні рішення, які можуть включати зміну формулювання наказу про звільнення, відновлення на посаді з певними умовами або вирішення процедурних питань, є більш реалістичними та досяжними для обох сторін, оскільки безпосередньо не зачіпають фінансові інтереси держави.

Також можна відмітити, що ця процедура має й інші суттєві недоліки, які проявляються на практиці. Зокрема, хоча на рівні КАСУ передбачено право сторін брати участь у таких нарадах у режимі відеоконференції, фактична реалізація цього положення залишається проблематичною. Проведення консультацій з врегулювання спору за участі судді в онлайн-режимі потребує присутності секретаря судового засідання для технічного забезпечення процесу. Це, своєю чергою, суперечить одному з ключових принципів цієї процедури – принципу конфіденційності, адже секретар отримує доступ до змісту переговорів. Крім того, у форматі відеоконференції практично неможливо гарантувати, що учасники дотримуються заборони на аудіо- чи відеофіксацію зустрічі, оскільки контроль за їхніми діями у віддаленому середовищі є обмеженим. У результаті це створює ризики порушення встановлених правил та знижує ефективність і безпечність використання цього інструменту в дистанційному форматі [3, с. 306].

Висновки. Узагальнюючи зазначене, варто наголосити, що інститут врегулювання спору за участю судді, запроваджений у 2017 році, наразі не набув ефективного практичного застосування в адміністративному судочинстві і функціонує здебільшого формально. Його потенціал щодо розвантаження судової системи та підвищення ефективності судового розгляду виявився суттєво обмеженим через специфіку публічно-правових відносин, у яких відповідачем є суб'єкт владних повноважень. Така специфіка унеможливує досягнення справді взаємоприйняттого компромісного рішення, оскільки владний орган не може просто «поступитися» законними вимогами без ризику виходу за межі своїх повноважень та порушення верховенства права.

Крім того, процедурні гарантії неупередженості – зокрема заборона судді, який проводив примирення, надалі розглядати справу – хоч і забезпечують об'єктивність судового процесу, водночас створюють ризики затягування справи та додають організаційних труднощів. Судова практика демонструє, що успішні приклади використання цього інституту є поодинокими, тоді як часті випадки відмови відповідачів фактично блокують застосування механізму.

Інститут може бути ефективним лише у вузьких категоріях адміністративних спорів, насамперед пов'язаних із публічною службою, де компроміс не суперечить публічним інтересам та не виходить за межі повноважень органу влади. Таким чином, подальший розвиток та практичне застосування цього інституту можливі виключно за умови його кардинальної законодавчої адаптації, що передбачатиме чітке визначення процедур та меж компромісу, допустимих у публічно-правових відносинах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Муза О.В. Процесуальні особливості врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві України. *Репозитарій КНЕУ ім. В. Гетьмана*. Запоріжжя. 2020. С. 140–143. http://lsej.org.ua/6_2020/36.pdf.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
3. Шевчук В.С. «Врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві.» *Право та державне управління*. 2023. С. 304–308. http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2023/45.pdf.

4. Ухвала Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 02.02.2021 р. по справі № 300/3349/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94555845>.
5. Ухвала Київського окружного адміністративного суду від 07.11.2024 р. по справі № 320/14152/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122877988>.
6. Ухвала Черкаського окружного адміністративного суду від 01.04.2024 р. по справі № 580/1720/24/. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118080435>.
7. Ухвала Київського окружного адміністративного суду від 15.11.2024 р. по справі № 320/14152/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123117528>.
8. Khanyk-Pospolital, R., & Nuryshchenko, R. (2022). Врегулювання спору за участю судді: чи є ефективною ця процедура?. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*, 8, 85–91. <https://nrplaw.ukma.edu.ua/article/view/254072/251339>.

УДК 351.74:623.746

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.52>

РОЛЬ БПЛА І МУЛЬТИМЕДІА В ПІДГОТОВЦІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ДО СЛУЖБИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Тимофєєв В.П.,

*старший викладач кафедри вогневої підготовки
Дніпровського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-6805-8933*

Наточій А.Д.,

*старший викладач кафедри вогневої підготовки
Дніпровського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-4227-5251*

Толмачова Ю.М.,

*здобувач вищої освіти III курсу
факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування
Дніпровського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0009-0009-6717-9520
e-mail: kuyumi777@gmail.com*

Тимофєєв В.П., Наточій А.Д., Толмачова Ю.М. Роль БПЛА і мультимедіа в підготовці поліцейських до служби в умовах воєнного стану.

У статті досліджено роль безпілотних літальних апаратів (БПЛА) та інноваційних мультимедійних технологій у системі професійної підготовки поліцейських в умовах воєнного стану. Збройна агресія РФ проти України суттєво трансформувала умови функціонування правоохоронних органів, що зумовило необхідність оновлення змісту тактико-спеціальної та вогневої підготовки, а також розширення функціональних обов'язків поліцейських – від участі в забезпеченні правопорядку до евакуації населення, розмінування деокупованих територій та документування воєнних злочинів.

Обґрунтовано, що впровадження інтерактивних симуляцій, систем імітації «вогню у відповідь», мультимедійних тренажерів, а також VR/AR-технологій сприяє формуванню професійної компетентності, розвитку когнітивних та поведінкових навичок, необхідних для дій у кризових та екстремальних ситуаціях. Особливу увагу приділено інтеграції БПЛА у тренувальний процес як засобу тактичного навчання, дистанційного моніторингу обстановки та координації дій підрозділів. Поєднання дронів та мультимедійних симуляцій створює синергетичний ефект, забезпечуючи реалістичність навчання, безпечність тренувань і підвищення рівня ситуаційної обізнаності поліцейських.

Окрему увагу приділено впливу комплексної цифровізації навчального процесу на підвищення якості управлінських рішень у діяльності поліцейських підрозділів. Інтеграція цифрових тренажерів, автоматизованих систем аналізу навчальних результатів, а також застосування алгоритмів обробки даних, отриманих із БПЛА та мультимедійних платформ, дозволяє формувати єдине інформаційне середовище підготовки. Це сприяє персоналізації навчання, оптимізації тренувальних сценаріїв та своєчасному коригуванню професійних компетентностей поліцейських, що в умовах воєнного стану є вирішальним для забезпечення ефективності оперативно-службової діяльності.

Розглянуто міжнародний досвід та нормативно-правові аспекти впровадження інноваційних технологій у систему підготовки кадрів Національної поліції України.

Зроблено висновок, що комплексна модернізація освітніх програм із використанням БПЛА, VR/AR-технологій та інтерактивних симуляцій є ключовою умовою формування оперативно-

готового, психологічно стійкого та високопрофесійного поліцейського, здатного ефективно діяти в умовах сучасних безпекових викликів і воєнного часу.

Ключові слова: безпілотні літальні апарати, мультимедійні технології, вогнева підготовка, тактико-спеціальна підготовка, воєнний стан, Національна поліція України.

Timofeev V.P., Natochiy A.D., Tolmachova Y.M. The role of UAVs and multimedia in training police officers for service under martial law.

The article examines the role of unmanned aerial vehicles (UAVs) and innovative multimedia technologies in the professional training of police officers under martial law. The Russian Federation's armed aggression against Ukraine has significantly transformed the conditions under which law enforcement agencies operate, necessitating an update to the content of tactical, special, and firearms training, as well as expanding the functional duties of police officers – from participating in ensuring law and order to evacuating the population, demining de-occupied territories, and documenting war crimes.

It has been proven that the introduction of interactive simulations, “return fire” simulation systems, multimedia simulators, and VR/AR technologies contributes to the formation of professional competence and the development of cognitive and behavioral skills necessary for action in crisis and extreme situations. Particular attention is paid to the integration of UAVs into the training process as a means of tactical training, remote monitoring of the situation, and coordination of unit actions. The combination of drones and multimedia simulations creates a synergistic effect, ensuring realistic training, safe training, and increased situational awareness of police officers.

Special attention is paid to the impact of comprehensive digitization of the educational process on improving the quality of management decisions in the activities of police units. The integration of digital simulators, automated systems for analyzing training results, and the use of algorithms for processing data obtained from UAVs and multimedia platforms allows for the creation of a unified information environment for training. This contributes to the personalization of training, the optimization of training scenarios, and the timely adjustment of the professional competencies of police officers, which, in conditions of martial law, is crucial for ensuring the effectiveness of operational and service activities.

The international experience and regulatory aspects of introducing innovative technologies into the training system of the National Police of Ukraine are considered.

It is concluded that comprehensive modernization of educational programs using UAVs, VR/AR technologies, and interactive simulations is a key condition for training operationally ready, psychologically stable, and highly professional police officers capable of acting effectively in the context of modern security challenges and wartime.

Key words: unmanned aerial vehicles, multimedia technologies, fire training, tactical and special training, martial law, National Police of Ukraine.

Постановка проблеми. Повномасштабна збройна агресія РФ проти України радикально змінила умови функціонування системи національної безпеки, зокрема діяльність правоохоронних органів. В умовах воєнного стану поліція виконує не лише традиційні завдання з охорони громадського порядку, протидії злочинності та забезпечення публічної безпеки, а й бере безпосередню участь у заходах оборонного характеру, розмінуванні територій, евакуації населення та документуванні воєнних злочинів. Таке розширення функціональних обов'язків вимагає якісно нових підходів до системи професійної підготовки поліцейських, орієнтованих на формування стресостійкості, оперативної гнучкості та технічної обізнаності.

У цих умовах актуалізується проблема інтеграції сучасних технологічних засобів – безпілотних літальних апаратів, мультимедійних тренажерів, систем симуляції бойових дій, VR/AR-платформ – у навчальний процес. Використання таких інновацій дозволяє підвищити ефективність вогневої та тактико-спеціальної підготовки, створюючи безпечне, але реалістичне навчальне середовище. Проте системний механізм впровадження цих технологій у вітчизняну практику ще перебуває на етапі становлення, що зумовлює необхідність наукового аналізу їхньої ролі, переваг та методологічних засад у підготовці поліцейських до служби в умовах воєнного стану.

Мета дослідження. Всебічний аналіз ролі безпілотних літальних апаратів і мультимедійних технологій у системі професійної підготовки поліцейських в умовах воєнного стану.

Стан опрацювання проблематики. У сучасній науковій літературі питання вдосконалення професійної підготовки поліцейських в умовах воєнного стану набуває особливої актуальності,

що зумовлено необхідністю поєднання тактико-вогневих, психологічних та технологічних компонентів навчання. Дослідники розглядають різні підходи до підвищення ефективності службової діяльності правоохоронців, впровадження інноваційних методів навчання та адаптації освітніх програм до нових безпекових реалій. У цьому контексті варто відзначити праці таких науковців, як Коваленко П.О., Наточій А.Д., Тінін Д.Г., Поливанюк В.Д., Король К.С., Лопасєва О.М., Гіденко Є.С., Завістовський О.Д., Біліченко В.В., Гребенюк А.М., Рибальченко Л.В., Тимофєєв В. П. та ін., які зробили вагомий внесок у дослідження проблем професійної, тактико-спеціальної та вогневої підготовки поліцейських, особливо в аспекті застосування сучасних технологій, мультимедійних симуляцій та безпілотних літальних апаратів. Їхні напрацювання сприяють формуванню теоретичного підґрунтя для модернізації системи підготовки правоохоронців, проте залишаються нерозкритими питання інтеграції цих технологій у єдину освітньо-практичну систему, визначення критеріїв оцінювання ефективності інноваційних підходів та створення нормативної бази для їх широкого впровадження.

Виклад основного матеріалу. Збройна агресія РФ проти України суттєво трансформувала умови функціонування державних структур, зокрема правоохоронних органів. У відповідь на нові виклики, діяльність Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС) набуває нових функціональних характеристик, що відображає зростаюче значення національної безпеки. Підрозділи МВС активно впроваджують сучасні технологічні та організаційні заходи, спрямовані на забезпечення охорони державного кордону, проведення спеціальних операцій та запобігання порушенням публічного порядку, що набуває особливої актуальності в умовах воєнного стану.

Запровадження воєнного стану передбачає глибокі трансформації у структурі та організації роботи правоохоронних органів. Це включає підвищення рівня готовності персоналу, розширення функціональних обов'язків та адаптацію до нових загроз. Поліцейські, як і інші громадяни, змушені виконувати свої обов'язки в умовах значного фізичного та психоемоційного навантаження, що охоплює не лише традиційні функції з протидії злочинності, а й активну участь у забезпеченні безпеки під час військових дій.

Особливої уваги потребує питання організації несення служби Національної поліції України (далі – НПУ) на блокпостах, реагування на надзвичайні ситуації, участі в евакуаційних заходах та розмінуванні деокупованих територій. Ці завдання сприяють підвищенню рівня національної безпеки, оскільки ефективно забезпечення правопорядку в умовах війни потребує координації всіх силових структур. Одночасно на поліцейських покладається відповідальність за документування воєнних злочинів, що потребує спеціалізованих знань та юридичних компетенцій.

У цьому контексті критично важливою є підготовка поліцейських до володіння вогнепальною зброєю, що забезпечує не лише особисту безпеку працівників, а й захист цивільного населення від агресора, колаборантів та мародерів. Протидія організованим злочинності, контроль за евакуацією населення, виявлення диверсійно-розвідувальних та терористичних груп, а також запобігання колабораційній діяльності вимагають від НПУ високого рівня професіоналізму та оперативної готовності.

Сучасні реалії висувають нові вимоги до навчальних програм підготовки правоохоронців, зокрема інтеграцію технологій дистанційного моніторингу, використання дронів для тактичного та розвідувального тренування, а також впровадження мультимедійних та інтерактивних методів у заняттях з вогневої підготовки.

Однією з інноваційних мультимедійних технологій, що сприяють підвищенню ефективності вогневої підготовки поліцейських, є система імітації «вогню у відповідь», розроблена вітчизняним підприємством ТОВ «Герц» з 2009 року. Конструктивно та методологічно ця система призначена для формування інтерактивного тренувального середовища, що імітує присутність стрільця в умовах, наближених до реального бойового контакту. Застосування таких симуляційних засобів дозволяє значно підвищити реплікацію обставин вогневого конфлікту в навчальному процесі та наблизити практичні навички до вимог оперативно-службової діяльності в умовах воєнного стану [7, с. 228].

Принцип функціонування системи імітації «вогню у відповідь» може бути окреслений наступним чином:

- в навчальному комп'ютерному модулі інтегрується відстежувальний пристрій, який забезпечує автоматичну реєстрацію та просторову локалізацію позиції тренуваного суб'єкта;
- при моделюванні ситуації, коли в епізоді аудіовізуального матеріалу «злочинець» відкриває вогонь, система активує страйкбольний привід, який здійснює постріл пластиковим кульовим елементом діаметром 6 мм у напрямку тренуваного особового складу.

Така архітектура робить можливим монтаж системи в різноманітних типах навчальних майданчиків і полігонів, що сприяє її універсальному застосуванню в оперативно-тактичній підготовці [7, с. 228].

Адже, у сучасних умовах, поліцейські стикаються із суттєвими трансформаціями середовища загроз – збільшенням інтенсивності насильницьких проявів, виникненням нових форм протидії (диверсійні групи, колабораційні мережі, мародерство) та посиленням вимог до швидкості прийняття рішень. Це формує потребу у комплексній модернізації навчальних програм, де мультимедійні симуляції і системи відтворення вогневого контакту розглядаються як ключовий елемент, що забезпечує баланс між безпекою навчання та реалізмом тренувань. У цьому контексті інтеграція симуляційних технологій сприяє не лише відпрацюванню техніко-тактичних навичок, а й розвитку когнітивних і поведінкових реакцій, необхідних для адекватної діяльності в екстремальних ситуаціях.

Паралельно із застосуванням імітаційних систем, значну роль відіграють мультимедійні підходи до формування професійної спрямованості поліцейських.

Однією з критичних складових є формування психологічної стійкості та стресостійкості, оскільки реакції в екстремальних умовах прямо залежать від рівня емоційної регуляції та тренуваності поведінкових стратегій. Мультимедійні тренажери, сценарні симуляції та модульні вправи з поступовим ускладненням ситуаційного контексту забезпечують можливість нарощування ресурсів психологічної адаптації у контрольованому середовищі.

Розвиток методик фахової підготовки з вогневої майстерності має міжнародний характер: провідні практики адаптують інноваційні технології та коригують навчальні програми з урахуванням сучасних стандартів [6, с. 60]. Інтеграція безпілотних літальних апаратів (далі – БпЛА) у тренувальний процес відкриває додаткові можливості для моделювання обстановки, проведення розвідки, оцінки обстановки з висоти пташиного польоту та відпрацювання командної взаємодії в режимі реального часу. БпЛА, які перейшли зі статусу вузькоспеціалізованого військового устаткування до широкодоступного технічного ресурсу, дозволяють створювати сценарії, що імітують роботу в умовах обмеженої видимості, маскування цілей та мультиагентні загрози.

Функціональна взаємодія БпЛА та мультимедійних тренажерів забезпечує синергетичний ефект: безпілотник постачає оперативні дані і координати, які можуть бути миттєво інтегровані до симуляційного модуля, що, в свою чергу, дає підстави для відпрацювання тактичних рішень і корекції вогню. У прикладному аспекті оператори БпЛА після виявлення цілі можуть передавати координати підрозділам або коригувати вогонь, спостерігаючи за результатами ударів у режимі реального часу, що підвищує точність ураження та зменшує супутні ризики для цивільного населення [3, с. 50].

У сучасних умовах поліцейські підрозділи активно інтегрують БпЛА у тактико-спеціальне оснащення, що суттєво розширює можливості спостереження, розвідки та документування оперативної обстановки. Воєнний стан став каталізатором швидкої інтеграції дронів у діяльність українських правоохоронних органів, оскільки БпЛА дозволяють виконувати низку завдань без прямого ризику для життя особового складу. У практиці поліцейських БпЛА застосовуються передусім як інструмент повітряної розвідки та дистанційного нагляду. Вони забезпечують отримання актуальної інформації з безпечної відстані щодо обстановки на місцевості – спостереження за пересуванням підозрюваних, моніторинг масових заходів і суспільно-політичних подій, виявлення схованок правопорушників, позицій снайперів та інших потенційно небезпечних об'єктів. Завдяки високій роздільності камер та використанню тепловізорів дрони ефективно виконують пошуково-рятувальні функції, зокрема у складнопересіченій місцевості, у нічний час або за умов обмеженої видимості [1, с. 70].

Науковий підхід до впровадження дронів у правоохоронну діяльність підтверджує ефективність їх застосування у навчальному процесі та підготовці поліцейських. Так, дослідження О. Бойка та А. Мельника [2, с. 285] вказує на те, що сучасні технології у тактико-спеціальній підготовці включають використання віртуальної та доповненої реальності для відпрацювання практичних навичок, а також застосування БпЛА для моніторингу обстановки без загрози для життя особового складу. Автори підкреслюють, що дрони забезпечують отримання оперативної інформації в режимі реального часу, що підвищує ситуаційну обізнаність командирів та дозволяє уникати необґрунтованого ризику під час виконання завдань.

Сучасні системи відеоспостереження на базі БпЛА являють собою комплексні засоби контролю, спостереження та документування інформації. Вони характеризуються високою мобільністю, простотою управління та широким спектром застосування. Тактико-технічні характеристики дронів дозволяють їх ефективно розгортання як у відкритій місцевості, так і в умовах урбанізованих територій. Експлуатація БпЛА можлива в денний та нічний час, цілодобово або у змінному режимі, що робить їх універсальним інструментом для моніторингу обстановки та забезпечення громадської безпеки. Зокрема, дрони ефективно застосовуються під час масових культурних, спортивних та суспільно-політичних заходів, а також у ситуаціях придушення масових заворушень. Завдяки висотному відеоконтролю можна одночасно охоплювати територію площею до 15 км², своєчасно виявляти місця виникнення конфліктів або протиправних дій, а також оперативно координувати наземні наряди поліції. Це забезпечує керівникам можливість об'єктивно оцінювати ситуацію та приймати ефективні рішення щодо управління силами та засобами [4, с. 26].

Однак, варто наголосити на тому, що важливим аспектом застосування БпЛА в діяльності НПУ є правове регулювання їх використання. Експлуатація дронів повинна відповідати чинному національному законодавству та міжнародним стандартам, зокрема у сфері захисту персональних даних, дотримання прав громадян та регулювання повітряного простору. У цьому контексті необхідним є подальший розвиток нормативно-правової бази, що визначатиме порядок експлуатації безпілотних літальних апаратів у правоохоронній діяльності, інтегруючи їх у систему сучасної тактико-спеціальної підготовки поліцейських.

На практиці впровадження навчання роботі з БпЛА у діяльності поліцейських здійснюється як через внутрішні програми підвищення кваліфікації, так і за рахунок співпраці з міжнародними експертами та партнерами. Показовим прикладом є контракт, укладений МВС України з канадською компанією Draganfly у 2023 році, який передбачає розробку комплексної навчальної програми з використання безпілотників та систем протидії дронам для підготовки фахівців МВС, у тому числі НПУ. В межах цієї програми іноземні інструктори у співпраці з Національною академією внутрішніх справ впроваджують сучасний навчальний курс для нових операторів БпЛА – поліцейських, військовослужбовців Нацгвардії, прикордонників та рятувальників. Така кооперація демонструє прагнення України адаптувати та масштабувати найкращі світові практики у підготовці операторів дронів, що сприяє підвищенню оперативної ефективності силових підрозділів. Як зазначив ректор НАВС Володимир Черней [5], «життєво необхідне навчання пілотів дронів, яке надає Draganfly від початку воєнного стану, суттєво підвищує ефективність дій підрозділів МВС».

Окрім спеціалізованих курсів підготовки пілотів БпЛА, поліцейські активно впроваджують інноваційні мультимедійні методики у тактико-спеціальну підготовку. Зокрема, перспективним напрямом є застосування технологій віртуальної (VR) та доповненої реальності (AR). Використання VR-симуляторів дозволяє відпрацьовувати сценарії, максимально наближені до бойових умов, у цифровому середовищі – наприклад, штурм будівлі з озброєними правопорушниками, дії на блокпостах під обстрілом, евакуацію поранених у зоні бойових дій тощо. Такі тренування забезпечують ефект присутності та сприяють формуванню правильних тактичних навичок у критичних ситуаціях без ризику для життя та здоров'я поліцейських. AR-технології, своєю чергою, використовуються безпосередньо під час навчань на місцевості, коли через спеціальні окуляри інструктори накладають віртуальні об'єкти (наприклад, мітки противника або імітацію вибухів) на реальне оточення, підвищуючи рівень реалізму та ефективності навчання. Кафедри тактико-спеціальної підготовки українських закладів МВС вже активно впроваджують елементи мультимедійного моделювання бойових ситуацій, інтегруючи дрони та VR/AR-технології у комплексні навчальні сценарії.

Таким чином, вищевикладене підкреслює, що інтеграція БпЛА та інших цифрових технологій у процес підготовки поліцейських потребує відповідних змін у системі професійної підготовки кадрів. Традиційна підготовка поліцейських регламентується Законом України «Про Національну поліцію» [9], який передбачає як первинну професійну підготовку, так і періодичне підвищення кваліфікації співробітників. У межах цієї системи організовується тактико-спеціальне навчання, зміст якого визначається відомчими актами. Зокрема, Наказ МВС України № 50 від 26.01.2016 р. [10] передбачає програму тактико-спеціальної підготовки, яка охоплює теоретичні знання та практичні навички, необхідні для виконання оперативно-службових завдань, зокрема від збору інформації про оперативну обстановку до затримання озброєних правопорушників та застосування

спеціальних засобів. В умовах воєнного стану перелік цих навичок доповнюється новими компетенціями, зокрема управління БПЛА, інтеграція мультимедійних симуляцій та використання інноваційних технічних засобів.

Забезпечення поліцейських сучасними ресурсами, технічними засобами та ефективною методичною підтримкою є критично важливим для виконання ними службових завдань на високому рівні безпеки та ефективності [11, с. 135]. Адже в умовах воєнного стану перед правоохоронними органами постають надзвичайно високі вимоги щодо рівня бойової готовності, професійної витривалості та здатності ефективно діяти в умовах підвищеної загрози [8, с. 99]. Одним із ключових аспектів професійної підготовки є формування стійких навичок володіння зброєю та ведення вогню в різноманітних тактичних ситуаціях. Комплексне впровадження дронів, VR/AR-симуляцій та інших мультимедійних технологій у навчальні програми сприяє формуванню високопрофесійного, адаптивного та оперативно обізнаного поліцейського, здатного ефективно діяти в умовах воєнного стану та забезпечувати правопорядок у країні.

Висновки. Проведене дослідження засвідчує, що в умовах воєнного стану підготовка поліцейських потребує суттєвого оновлення змісту, форм і засобів навчання. Використання безпілотних літальних апаратів, мультимедійних симуляцій, VR/AR-технологій та систем імітації вогневих контактів формує новий стандарт професійної освіти в секторі безпеки. Ці інновації забезпечують підвищення рівня ситуаційної обізнаності, розвиток тактичного мислення, формування психологічної стійкості та зниження ризику під час навчання. Комплексна інтеграція дронів і мультимедійних технологій у тренувальний процес дозволяє створювати високореалістичні сценарії бойових дій, що сприяє ефективнішому засвоєнню навичок реагування на надзвичайні ситуації та підвищує готовність особового складу до виконання службових завдань у реальних бойових умовах. Водночас потребують подальшої розробки питання методичного узгодження навчальних програм, стандартизації технічних засобів і правового регулювання їх використання.

Отже, ефективна система підготовки поліцейських у сучасних умовах має ґрунтуватися на поєднанні традиційних форм навчання з інноваційними технологічними рішеннями, що забезпечить формування високопрофесійного, оперативно готового та психологічно стійкого персоналу, здатного діяти в умовах підвищених ризиків і складних викликів воєнного часу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Біліченко В.В. Застосування безпілотних літальних апаратів та інноваційних технологій у системі підготовки поліцейських в умовах воєнного стану. *Collection of Scientific Papers «SCIENTIA»*, (April 11, 2025; Antwerp, Belgium). 2025. С. 69–73. URL: <https://previous.scientia.report/index.php/archive/article/view/2586>.
2. Boiko O., Melnyk A. The use of modern technologies in the tactical and specialised training of police officers under martial law. *Науковий вісник ДДУВС*. № 1. 2024. С. 283–288. DOI: <http://doi.org/10.31733/2078-3566-2023-5-283-288>.
3. Гіденко Є., Завістовський О. Роль безпілотних літальних апаратів у тактико-спеціальній підготовці сил сектору безпеки і оборони України під час виконання службово-бойових завдань: *Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (ДДУВС, 25.04.2025)* С. 49–51. URL: <https://er.dduvs.edu.ua/handle/123456789/16054>.
4. Гребенюк А.М.; Рибальченко Л.В. Використання безпілотників для потреб поліції. Матеріали Всеукр. наук.-практ. семінару (м. Дніпро, 28 листоп. 2019 р.). С. 26–27. URL: <https://er.dduvs.edu.ua/handle/123456789/5024>.
5. Draganfly Awarded Multi-Year Drone Training Contract by Ukraine's Ministry of Interior. *Draganfly Press Release (21 June 2023)*. URL: <https://draganfly.com/press-release/draganfly-awarded-multi-year-drone-training-contract-by-ukraines-ministry-of-interior-for-national-guard-national-police-state-border-guard-emergency-services-and-special-forces-security>.
6. Лопасева О., Бойко О. Система підготовки поліцейських в Україні та закордонний досвід. *International Science Journal of Education & Linguistics* 2.2 2023 р. С. 56–62. DOI: 10.46299/j.isjel.20230202.07.
7. Наточій А.Д., Тінін Д.Г. Застосування інтерактивних та мультимедійних технологій при вогневій підготовці працівників правоохоронних органів: зарубіжний та вітчизняний досвід: *матеріали II Міжнародної наукової конференції «Період трансформаційних процесів*

- в світовій науці: задачі та виклики», м. Кривий Ріг, 19 січня, 2024 р. / Міжнародний центр наукових досліджень. Вінниця: ТОВ «УКРЛОГОС Груп, 2024. С. 224–229. DOI: 10.36074/mcnd-19.01.2024.
8. Наточій А., Тимофєєв В., Толмачова Ю. Підготовка з практичної стрільби в системі професійного навчання правоохоронців: сьогоденні реалії в умовах воєнного стану: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (ДДУВС, 25.04.2025) С. 99–101. URL: <https://er.dduvs.edu.ua/handle/123456789/16054>.
 9. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 40-41, ст. 379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
 10. Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України: Наказ МВС України № 50 від 16.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0260-16#Text>.
 11. Тимофєєв В., Тінін Д. Актуальні проблеми тактичної та вогневої підготовки українських поліцейських в умовах воєнного стану. *Матеріали конференцій МЦНД*, (23.06.2023; Полтава, Україна). С. 134–136. DOI: <https://doi.org/10.36074/mcnd-23.06.2023>.

УДК: 342.951+378.4(477.87-25):346.231+347.472+339.726

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.53>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЕНДАВМЕНТ-ФОНДІВ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Тимчак В.В.,

*кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0001-9739-1914*

Тимчак М.В.,

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів і банківської справи
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0001-9135-3714*

Тимчак В.В., Тимчак М.В. Адміністративно-правові аспекти формування ендавмент-фондів закладів вищої освіти в Україні та країнах Європейського Союзу.

Стаття присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правових аспектів формування та функціонування ендавмент-фондів закладів вищої освіти в Україні та країнах Європейського Союзу.

У роботі проаналізовано сучасний стан нормативно-правового регулювання діяльності ендавмент-фондів у вітчизняному законодавстві, визначено основні проблеми та перешкоди їх розвитку. Досліджено досвід провідних країн ЄС щодо створення та адміністрування університетських ендавментів, зокрема Великої Британії, Німеччини, Франції, Польщі, Нідерландів та Австрії. Особливу увагу приділено аналізу адміністративно-правових механізмів державного регулювання та контролю за діяльністю ендавмент-фондів, податковим пільгам та стимулам для благодійників. Розглянуто моделі організаційно-правових форм ендавментів, механізми корпоративного управління, системи внутрішнього та зовнішнього контролю. Визначено основні напрями вдосконалення українського законодавства у сфері регулювання ендавментів з урахуванням європейського досвіду та вимог євроінтеграції.

Обґрунтовано необхідність розробки спеціального закону про ендавмент-фонди, який би комплексно врегулював питання їх створення, реєстрації, управління активами, розподілу доходів та звітності. Запропоновано конкретні зміни до Закону України «Про вищу освіту», Податкового кодексу України, Цивільного кодексу України та інших нормативно-правових актів з метою створення сприятливих умов для розвитку університетських ендавментів. Проаналізовано ризики та загрози, пов'язані з впровадженням ендавментів, та запропоновано механізми їх мінімізації.

Доведено, що ефективне функціонування ендавмент-фондів потребує формування цілісної системи адміністративно-правового регулювання, яка б поєднувала державний контроль з автономією закладів вищої освіти та прозорістю управління фондами, а також враховувала специфіку національної правової системи та економічних умов України.

Встановлено, що формування правової конструкції ендавменту потребує чіткого визначення його правового статусу, порядку створення та реєстрації, механізмів управління та контролю, системи взаємовідносин між учасниками процесу.

Ключові слова: ендавмент-фонд, заклади вищої освіти, адміністративно-правове регулювання, фінансова автономія університетів, благодійна діяльність, податкові пільги, європейська інтеграція, державний контроль.

Tymchak V.V., Tymchak M.V. Administrative and legal aspects of forming endowment funds of higher education institutions in Ukraine And European Union countries.

The article is devoted to a comprehensive study of administrative and legal aspects of the formation and functioning of endowment funds of higher education institutions in Ukraine and the European Union countries.

The paper analyzes the current state of regulatory and legal regulation of endowment funds in domestic legislation, identifies the main problems and obstacles to their development. The experience of leading EU countries in creating and administering university endowments is studied, particularly the United Kingdom, Germany, France, Poland, the Netherlands and Austria. Special attention is paid to the analysis of administrative and legal mechanisms of state regulation and control over the activities of endowment funds, tax benefits and incentives for benefactors. Models of organizational and legal forms of endowments, corporate governance mechanisms, systems of internal and external control are considered. The main directions for improving Ukrainian legislation in the field of endowment regulation are identified, taking into account European experience and European integration requirements.

The necessity of developing a special law on endowment funds is substantiated, which would comprehensively regulate the issues of their creation, registration, asset management, income distribution and reporting. Specific amendments to the Law of Ukraine «On Higher Education», the Tax Code of Ukraine, the Civil Code of Ukraine and other regulatory acts are proposed in order to create favorable conditions for the development of university endowments.

The risks and threats associated with the implementation of endowments are analyzed and mechanisms for their minimization are proposed. It is proved that the effective functioning of endowment funds requires the formation of an integral system of administrative and legal regulation that would combine state control with the autonomy of higher education institutions and transparency of fund management, as well as take into account the specifics of the national legal system and economic conditions of Ukraine.

It has been established that the formation of the legal structure of an endowment requires a clear definition of its legal status, the procedure for creation and registration, management and control mechanisms, and the system of relationships between the participants in the process.

Key words: endowment fund, higher education institutions, administrative and legal regulation, financial autonomy of universities, charitable activities, tax benefits, European integration, state control.

Постановка проблеми. Сучасні виклики, що постають перед системою вищої освіти України, вимагають пошуку нових джерел фінансування та механізмів забезпечення фінансової стійкості закладів вищої освіти. В умовах обмеженого бюджетного фінансування, зростання конкуренції на освітньому ринку та необхідності інтеграції до європейського освітнього простору особливої актуальності набуває питання диверсифікації джерел фінансових ресурсів університетів. Одним з перспективних інструментів вирішення цієї проблеми є ендавмент-фонди, які успішно функціонують у провідних країнах світу та набувають дедалі більшого поширення в державах Європейського Союзу.

Актуальність дослідження адміністративно-правових аспектів формування ендавмент-фондів закладів вищої освіти зумовлена кількома чинниками. По-перше, необхідністю створення ефективної нормативно-правової бази для функціонування ендавментів в Україні з урахуванням кращого європейського досвіду та національних особливостей. По-друге, потребою в гармонізації українського законодавства з правом ЄС у контексті виконання Угоди про асоціацію. По-третє, важливістю забезпечення фінансової автономії університетів як ключової умови підвищення якості вищої освіти та конкурентоспроможності українських закладів вищої освіти на міжнародному ринку освітніх послуг.

Незважаючи на внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» у 2014 році, які передбачили можливість створення ендавмент-фондів, їх практичне впровадження стикається з численними правовими, адміністративними та організаційними перешкодами. Відсутність комплексного правового регулювання, недосконалість податкового стимулювання, брак досвіду та інституційної спроможності університетів гальмують розвиток цього важливого фінансового інструменту.

Метою дослідження є комплексний аналіз адміністративно-правових засад формування ендавмент-фондів закладів вищої освіти в Україні та країнах ЄС, виявлення проблем правового регулювання, дослідження європейського досвіду та розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення вітчизняного законодавства у цій сфері.

Стан опрацювання цієї проблематики. Проблематика функціонування ендаумент-фондів у сфері вищої освіти стала об'єктом дослідження багатьох українських та іноземних учених. Серед зарубіжних дослідників, чії праці суттєво вплинули на розвиток теорії та практики ендаументів, варто виокремити Д. Анджеліні, М. Бінфара, С. Брауна, С. Грундмана, Т. Джилберта, С. Діммока, Д. Ньюмана, Ф. Роджерса, Дж. Тобіна, Д. Уелліка, Х. Хансманна, Дж. Янга. Водночас більшість їхніх концепцій і практичних рекомендацій сформовані в контексті економік із високим рівнем розвитку ринкових відносин, що зумовлює їхню обмежену придатність для безпосереднього застосування в українських реаліях.

У зв'язку з цим адаптація зарубіжного досвіду до умов функціонування цільового капіталу в Україні набуває важливого наукового та прикладного значення і потребує поглиблених спеціальних досліджень. Значний внесок у розроблення відповідних питань зробили українські науковці, серед яких Ю.О. Гернега, В.П. Горин, Н.Б. Демчишак, Я.Б. Дропа, Л.В. Козарезенко, Н.І. Козьмук, Л.Г. Ловінська, С.О. Левицька, В.Л. Осецький, Б.І. Пшик, М.В. Рисін, І.Я. Ткачук, Л.С. Шевченко. Їхні праці формують методологічну базу для подальшого удосконалення механізмів створення та регулювання ендаумент-фондів у системі вітчизняної вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Ендаумент-фонд являє собою цільовий капітал некомерційної організації, сформований за рахунок благодійних внесків, який інвестується з метою отримання доходу для фінансування статутної діяльності

У контексті вищої освіти ендаумент-фонди виступають важливим механізмом забезпечення фінансової автономії та сталого розвитку університетів, створюючи довгострокову фінансову базу для реалізації освітніх та наукових програм. [1, с. 119-128]. Концепція ендаументу базується на принципі збереження основного капіталу (*corpus*) та використання лише інвестиційного доходу для фінансування поточних потреб. Така модель забезпечує фінансову стабільність закладу освіти на необмежений термін, створюючи «фінансову подушку безпеки» для університету. Світова практика показує, що університети з потужними ендаументами демонструють вищу якість освіти, більшу наукову продуктивність та кращі позиції в міжнародних рейтингах [2, с. 234].

З адміністративно-правової точки зору, ендаумент-фонд являє собою особливу форму цільового майна, правовий режим якого характеризується низкою специфічних ознак: цільовим призначенням, недоторканністю основного капіталу, професійним управлінням активами, прозорістю та підзвітністю, особливим порядком формування та використання доходів [3, с. 367].

Правове регулювання діяльності ендаумент-фондів в Україні характеризується фрагментарністю, неповнотою та суперечливістю окремих норм. Основні положення містяться в Законі України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII, стаття 70 якого передбачає право закладів вищої освіти засновувати сталий фонд (ендаумент) та розпоряджатися доходами від його використання відповідно до умов функціонування сталого фонду [4]. Однак ця норма має декларативний характер і не містить механізмів реалізації.

Цивільний кодекс України не містить спеціальних положень щодо ендаументів, що створює правову невизначеність щодо їх цивільно-правового статусу. Питання створення та діяльності благодійних організацій регулюється Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», але він не враховує специфіку ендаументів як особливої форми благодійних фондів з обмеженнями на використання основного капіталу [5].

Господарський кодекс України також не містить норм, які б регулювали господарську діяльність ендаумент-фондів, зокрема їх інвестиційну діяльність. Це створює правові ризики при здійсненні інвестування коштів ендаументу та отриманні інвестиційного доходу. Відсутність чітких правил інвестування може призвести до втрати коштів або їх неефективного використання.

Податкове законодавство України не передбачає спеціальних пільг для ендаумент-фондів та їх благодійників. Згідно з Податковим кодексом України, благодійні внески до закладів освіти можуть зменшувати базу оподаткування податком на прибуток підприємств не більше ніж на 4% оподатковуваного прибутку попереднього звітного року [6]. Для фізичних осіб податкова соціальна пільга застосовується лише до доходів, що не перевищують 1,4 прожиткового мінімуму, що робить її практично недієвою для потенційних благодійників з високими доходами. Проблемним є питання оподаткування інвестиційного доходу ендаументу. Чинне законодавство не визначає, чи підлягає такий дохід оподаткуванню, чи може бути звільнений від податків як дохід неприбуткової організації. Відсутність чітких норм створює ризики подвійного оподаткування та знижує привабливість ендаументів для інвесторів. Не врегульовано також питання оподаткування опера-

цій з цінними паперами, які здійснює ендавмент-фонд у процесі управління активами. Це ускладнює формування ефективної інвестиційної стратегії та може призвести до додаткових податкових навантажень на фонд.

Ключовою проблемою залишається невизначеність організаційно-правової форми ендавмент-фонду. Чинне законодавство не дає відповіді на питання: чи може ендавмент існувати як окрема юридична особа, чи він повинен функціонувати у складі закладу вищої освіти, які органи управління повинен мати ендавмент, як розподіляються повноваження між університетом та фондом.

Відсутні також норми щодо порядку реєстрації ендавмент-фондів, вимог до їх установчих документів, мінімального розміру статутного капіталу. Не визначено процедури ліквідації ендавменту та долі його майна у разі припинення діяльності. Ці прогалини створюють значні перешкоди для практичного створення ендавментів українськими університетами [7, с. 275].

Велика Британія має найбільш розвинену систему університетських ендавментів в Європі з загальним обсягом активів понад 12 мільярдів фунтів стерлінгів. Правове регулювання здійснюється на основі Charities Act 2011, який визначає правовий статус благодійних організацій та ендавментів [8]. Британське законодавство передбачає два типи ендавментів: постійні (permanent endowment), капітал яких не може бути витрачений, та витратні (expendable endowment), які дозволяють використання частини капіталу за певних умов.

Особливістю британської моделі є розвинена система довірчого управління (trust), яка забезпечує ефективне управління активами ендавменту. Довірчі власники (trustees) несуть фідучіарну відповідальність за збереження та примноження капіталу фонду. Комісія з благодійності (Charity Commission) здійснює державний нагляд за діяльністю ендавментів, має повноваження проводити перевірки, вимагати звітність, накладати санкції за порушення.

Система податкових пільг включає повне звільнення від податку на прибуток для ендавмент-фондів, звільнення від податку на приріст капіталу, можливість повернення податку на одану вартість (Gift Aid scheme), за якою фонд може отримати додатково 25% від суми пожертви за рахунок повернення податку. Для заповітів на користь ендавментів передбачено повне звільнення від податку на спадщину.

Німеччина регулює діяльність ендавментів через законодавство про фонди (Stiftungsrecht), яке має федеральний та земельний рівні. Університетські ендавменти можуть створюватися як самостійні фонди (rechtsfähige Stiftung) або як несамостійні фонди у складі університету (unselbständige Stiftung) [8]. Загальний обсяг університетських ендавментів у Німеччині перевищує 6 мільярдів євро. Німецька модель характеризується жорсткими вимогами до збереження капіталу ендавменту. Принцип збереження реальної вартості капіталу (Substanzerhaltung) вимагає не лише номінального збереження коштів, але й захисту від інфляції. Це досягається через реінвестування частини доходу. Законодавство встановлює обмеження на ризикові інвестиції та вимагає диверсифікації портфеля. Державний нагляд здійснюється органами нагляду за фондами федеральних земель (Stiftungsaufsicht), які мають широкі повноваження щодо контролю за дотриманням статутних цілей, перевірки фінансової звітності, схвалення змін до статуту. Водночас, німецьке законодавство гарантує автономію фондів у прийнятті операційних рішень.

Податкові пільги включають звільнення від корпоративного податку, податку на майно та спадщину для фондів, що мають статус суспільно корисних (gemeinnützig). Благодійники можуть вираховувати пожертви з бази оподаткування до 20% річного доходу для фізичних осіб та до 4 проміле від обороту для юридичних осіб. Особливі пільги передбачені для створення нових фондів – до 1 мільйона євро протягом 10 років.

Франція запровадила спеціальне регулювання університетських ендавментів відносно недавно – законом від 4 серпня 2008 року про модернізацію економіки, який вперше ввів поняття «фонд ендавменту» (fonds de dotation). Французька модель була створена з метою подолання відставання від англосаксонських країн у розвитку благодійності та меценатства. Особливістю французької моделі є спрощена процедура створення ендавментів – достатньо простої декларації в префектуру без необхідності отримання дозволу. Мінімальний початковий капітал становить лише 15 000 євро, що робить ендавменти доступними для широкого кола засновників. Управління здійснюється радою директорів з мінімум трьох членів, при цьому засновники можуть зберігати контроль над фондом [8].

Французьке законодавство передбачає гнучкі правила інвестування – фонди можуть вільно визначати свою інвестиційну політику в статуті. Дозволяється як консервативне інвестування в

державні облигації, так і більш ризикові вкладення в акції та альтернативні інвестиції. Єдиною вимогою є дотримання принципу розумного управління (*gestion prudente*).

Польща як країна з перехідною економікою демонструє цікавий досвід адаптації концепції ендавментів до пострадянських реалій. Закон про фундації від 1984 року з подальшими змінами дозволяє створювати цільові фонди при університетах. З 2017 року польське законодавство передбачає можливість створення «фондів постійного капіталу» (*fundusz żelazny*), що наближає їх до класичної моделі ендавментів. Польська модель характеризується поступовим розвитком правового регулювання з урахуванням національних особливостей. Університети можуть створювати фонди як окремі юридичні особи або як цільові фонди без статусу юридичної особи. Законодавство встановлює вимоги до прозорості діяльності фондів, обов'язкової публікації річних звітів, проведення незалежного аудиту для великих фондів. Важливим елементом польського досвіду є державна підтримка розвитку ендавментів через спеціальні програми. Уряд Польщі запровадив програму співфінансування університетських ендавментів, за якою держава додає до приватних пожертв додаткові кошти в пропорції 1:1. Це значно стимулювало розвиток університетських фондів [8].

Нідерланди мають давні традиції університетських фондів, які беруть початок з XVII століття. Голландська модель базується на концепції фонду (*stichting*), який є юридичною особою без членів та акціонерів. Особливістю є високий ступінь автономії фондів та мінімальне державне регулювання. Контроль здійснюється переважно через систему саморегулювання та добровільних кодексів корпоративного управління [8].

Австрія реформувала законодавство про фонди у 2015 році, запровадивши більш сучасне регулювання. Австрійська модель передбачає два типи фондів: приватні фонди (*Privatstiftung*) та суспільно корисні фонди (*gemeinnützige Stiftung*) [8]. Університетські ендавменти зазвичай створюються як суспільно корисні фонди з відповідними податковими пільгами. Особливістю є обов'язковий аудит для всіх фондів з активами понад 5 мільйонів євро.

Основною перешкодою для розвитку ендавмент-фондів в Україні є відсутність цілісного правового регулювання. Фрагментарні норми в різних законах не створюють системної правової бази для функціонування ендавментів. Це породжує правову невизначеність та ризики для засновників і управителів фондів.

Проблемним є питання правосуб'єктності ендавмент-фонду. Чинне законодавство не визначає, чи є ендавмент окремою юридичною особою, чи він функціонує як структурний підрозділ університету. Від вирішення цього питання залежать важливі аспекти діяльності: порядок реєстрації, система оподаткування, відповідальність за зобов'язаннями, можливість укладання договорів. Відсутність спеціального регулювання створює колізії з іншими нормами законодавства. Наприклад, вимоги Закону України «Про запобігання корупції» щодо декларування майна можуть поширюватися на керівників ендавментів, що ускладнює залучення професійних управителів. Норми валютного законодавства можуть обмежувати можливості інвестування коштів ендавменту за кордоном [9, с.55].

Економічна ситуація в Україні не сприяє розвитку ендавментів. Низький рівень доходів населення та підприємств обмежує потенційну базу благодійників. Високий рівень інфляції ускладнює збереження реальної вартості капіталу ендавменту. Нерозвиненість фінансового ринку звужує можливості для ефективного інвестування. Важливою проблемою є низький рівень довіри до фінансових інститутів та благодійних організацій. Численні випадки шахрайства, непрозорого використання благодійних коштів підривають довіру потенційних благодійників. Відсутність успішних прикладів функціонування ендавментів не дозволяє продемонструвати їх ефективність.

Культурні фактори також впливають на розвиток ендавментів. В Україні не сформована традиція системної благодійності на користь освіти. Заможні громадяни та бізнес частіше спрямовують благодійну допомогу на короткострокові проекти з швидким видимим результатом, ніж на формування довгострокових фондів [10, с.42-46].

На основі проведеного дослідження пропонується розробити та прийняти Закон України «Про ендавмент-фонди», який став би базовим нормативно-правовим актом у цій сфері. Закон повинен комплексно врегулювати всі аспекти створення та діяльності ендавментів, усунути правові прогалини та колізії.

Висновки. Проведене дослідження адміністративно-правових аспектів формування ендавмент-фондів закладів вищої освіти в Україні та країнах Європейського Союзу дозволяє зробити висновки, що ендавмент-фонди є ефективним інструментом забезпечення фінансової автономії університетів, який успішно функціонує в країнах Європейського Союзу та має значний потен-

ціал для впровадження в Україні. Світовий досвід доводить, що університети з розвиненими ендавментами демонструють вищу якість освіти, більшу наукову продуктивність та кращу конкурентоспроможність. Чинне українське законодавство не створює достатніх правових умов для розвитку ендавментів. Фрагментарність регулювання, відсутність спеціальних норм, недосконалість податкового стимулювання створюють значні перешкоди для формування університетських ендавментів. Це вимагає комплексного реформування нормативно-правової бази.

Досвід країн ЄС демонструє різноманітність моделей правового регулювання ендавментів, що дозволяє Україні обрати оптимальний варіант з урахуванням національних особливостей. Спільними рисами успішних моделей є: чітке визначення правового статусу ендавментів, ефективна система податкових стимулів, збалансований державний контроль, високий рівень прозорості діяльності. Формування ефективної системи адміністративно-правового регулювання ендавмент-фондів в Україні потребує прийняття спеціального закону про ендавмент-фонди, внесення змін до податкового, цивільного та господарського законодавства, створення інституційної інфраструктури підтримки. Ключовим є забезпечення балансу між державним контролем та автономією університетів.

Успішне впровадження ендавментів залежить не лише від правового регулювання, але й від комплексу економічних, соціальних та культурних факторів. Необхідно розвивати культуру благодійності, підвищувати довіру суспільства до фінансових інститутів, формувати професійні компетенції в управлінні фондами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ловінська Л.Г., Левицька С.О., Осадча О.О., Ендаумент в діяльності вітчизняних закладів вищої освіти: практика застосування та обліку. *Економіка, управління та адміністрування*. № 3 (89). 2019. С. 119–128. URL: <https://ema.ztu.edu.ua/article/view/185209>.
2. Yulia Petlenko, Andriy Stavytskyi, Ganna Kharlamova Is the endowment fund a panacea for the financial autonomy of classical universities in Ukraine? *Problems and Perspectives in Management*, Volume 19, Issue 3, 2021. P. 396–407. URL: <https://www.businessperspectives.org/index.php/journals/problems-and-perspectives-in-management/issue-386/is-the-endowment-fund-a-panacea-for-the-financial-autonomy-of-classical-universities-in-ukraine>.
3. Коваленко Ю.М., Вітренко Л.О. Фінансування закладів вищої освіти в Україні та пошук альтернативних джерел. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*, випуск 1-2. 2020. С. 141–153. URL: <https://journals.dpu.kyiv.ua/index.php/collectioneconomy/article/view/406>.
4. Закон України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 року № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
5. Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05 липня 2012 року № 5073-VI. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2025/11/10-4.pdf>.
6. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
7. Фокша Л.В., Амбражей О.А. Правовий зміст та регулювання ендавмент-фондів у вищій освіті. *«Молодий вчений»*, № 6 (82) червень, 2020 р. С. 274–277. URL: <https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/article/view/977>.
8. Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо забезпечення ефективності освітньої діяльності в університетах в контексті євроінтеграції та в умовах воєнного стану і післявоєнного відновлення України: препринт (аналітичні матеріали) / О. Бородієнко, Ю. Вітренко, В. Ворона, М. Дебич, О. Паламарчук, О. Слюсаренко, Ж. Таланова; за ред. Ж. Таланової. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2022. 148 с.
9. Адамик М.С. Роль ендавмент-фондів у фінансовому забезпеченні закладів вищої освіти. *Фінансовий простір*. № 1(49). 2023. С. 50–61. URL: <https://fp.lnu.edu.ua/index.php/fp/article/view/889>.
10. Горин В.П., Юрія С.І., Коваль С.Л., Проблеми бюджетного фінансування та перспективи застосування інструментів фандрайзингу у системі вищої освіти України. *Економіка та держава*. №8. 2021. С. 42–46. URL: <http://www.economy.in.ua/?op=1&z=4991&i=6>.

УДК 341.8 (477); 342.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.54>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ У ЗАКОНОДАВСТВІ

Трачук П.А.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0002-3139-1927*

Тимчак В.В.,

*кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0001-9739-1914*

Трачук П.А., Тимчак В.В. Правове регулювання статусу трудових мігрантів у законодавстві.

У дослідженні проаналізовано зміст та особливості правового статусу працівників-мігрантів. Акцентовано увагу на нормативному врегулюванні юридичного становища трудових мігрантів і механізмах забезпечення їхніх індивідуальних прав, що включає як національні, так і міжнародні правові засоби. Виокремлено та розглянуто ключові чинники захисту прав українців, які працюють за кордоном, що передбачає формування державою комплексних правових, соціально-економічних і культурних умов для реалізації їхніх прав і свобод, а також діяльність національних і міжнародних інституцій, покликаних забезпечувати належну охорону інтересів таких осіб.

Визначено основні підстави й форми контролю у сфері працевлаштування, спрямовані на дотримання законності та гарантоване забезпечення прав і свобод громадян. Практика підтверджує, що робота без належного юридичного оформлення, зокрема без укладення трудового договору, є серйозним порушенням трудового законодавства не лише для працівників-мігрантів, але й для всіх інших категорій працівників. Окреслено ключові гарантії, які мають бути обов'язково відображені у трудовій угоді, та перелік важливих відомостей, що включаються до неї, зокрема умови оплати, робочого часу, охорони праці та соціального забезпечення.

Серед основних викликів трудової міграції наголошено на необхідності орієнтації українських працівників на норми міжнародного права, а також на важливості чіткого усвідомлення, законодавство якої держави регулює їхні трудові, соціальні та інші гарантії.

З'ясовано, що трудова міграція є ключовим компонентом сучасних міжнародних міграційних процесів. Виокремлено основні мотиви, які спонукають громадян до виїзду за кордон, особливо в умовах російської військової агресії проти України. Серед провідних факторів – стан внутрішнього та зовнішнього ринків праці, підвищений рівень оплати праці за кордоном, стабільність економічної та соціальної системи у країнах працевлаштування, а також прагнення українців покращити свій матеріальний рівень життя, здобути новий досвід та професійні навички, які можуть бути використані у майбутньому для розвитку вітчизняної економіки після повернення додому.

Ключові слова: державна міграційна служба, трудова міграція, правовий статус трудових мігрантів, законодавче закріплення, ринок праці, гідні умови праці, гарантії соціального забезпечення.

Trachuk P.A., Tymchak V.V. Legal regulation of the status of labor migrants in legislation.

The study analyzes the content and features of the legal status of migrant workers. The focus is on the regulatory regulation of the legal status of migrant workers and the mechanisms for ensuring their individual rights, which includes both national and international legal means. The key factors for protecting the rights of Ukrainians working abroad are identified and considered, which involves the state's formation of comprehensive legal, socio-economic and cultural conditions for the implementation of their rights and freedoms, as well as the activities of national and international institutions designed to ensure proper protection of the interests of such persons.

The main grounds and forms of control in the field of employment are determined, aimed at observing the law and guaranteeing the rights and freedoms of citizens. Practice confirms that work without proper legal registration, in particular without concluding an employment contract, is a serious violation of labor legislation not only for migrant workers, but also for all other categories of workers. The key guarantees that must be reflected in the employment contract are outlined, as well as a list of important information included in it, in particular, the terms of payment, working hours, labor protection and social security.

Among the main challenges of labor migration, the need for Ukrainian workers to be oriented towards the norms of international law is emphasized, as well as the importance of a clear understanding of the legislation of which state regulates their labor, social and other guarantees.

It is found that labor migration is a key component of modern international migration processes. The main motives that encourage citizens to go abroad are identified, especially in the context of Russian military aggression against Ukraine. Among the leading factors are the state of the domestic and external labor markets, the increased level of wages abroad, the stability of the economic and social system in the countries of employment, as well as the desire of Ukrainians to improve their material standard of living, gain new experience and professional skills that can be used in the future for the development of the domestic economy after returning home.

Key words: state migration service, labor migration, legal status of labor migrants, legislative consolidation, labor market, decent working conditions, social security guarantees.

Постановка проблеми. На момент проголошення незалежності Україна фактично не мала цілісної міграційної політики та відповідних інституцій. Це було зумовлено двома основними чинниками. По-перше, українська державність щойно формувалася і не мала достатньо структур та механізмів для повноцінного управління соціальними процесами. По-друге, у радянський період регулювання переміщення населення здійснювалося не політико-правовими, а переважно адміністративно-командними методами, що не передбачали сучасних інструментів міграційного менеджменту.

Відтак формування національної міграційної політики розпочалося лише після здобуття незалежності. Важливим етапом стало ухвалення урядом Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, яка була затверджена після запровадження безвізового режиму з Європейським Союзом. Безвіз став можливим завдяки суттєвому прогресу країни у сфері управління міграційними процесами, удосконаленні системи ідентифікації громадян, посиленні прикордонного контролю та впровадженні європейських стандартів у сфері прав людини.

Однак зі зростанням демократизації суспільства традиційні адміністративні підходи до регулювання міграції виявилися недостатніми та малоефективними. Потреба у нових механізмах управління міграційними потоками посилювалася тим, що Україна зіткнулася з масштабними переміщеннями населення, спричиненими економічними труднощами перехідного періоду, а з 2014 року — також наслідками російської агресії. Повномасштабне вторгнення 2022 року ще більше загострило міграційні процеси, призвівши до безпрецедентного переміщення мільйонів громадян як всередині країни, так і за її межі [1].

У сучасних умовах (2024–2025 рр.) міграційна політика України спрямована на поєднання безпекових, соціальних та економічних інтересів держави з необхідністю забезпечення прав людини. Особлива увага приділяється питанням повернення українців, які тимчасово перебувають за кордоном, інтеграції внутрішньо переміщених осіб, а також удосконаленню правових механізмів захисту трудових мігрантів.

На цьому тлі зростає усвідомлення того, що працівники-мігранти потребують не лише мінімальних гарантій, а комплексного захисту – від забезпечення гідних і безпечних умов праці до

доступу до соціального страхування, медицини та правової допомоги. Саме тому уряди багатьох країн, включно з Україною, дедалі активніше займаються пошуком дієвих інструментів підтримки трудових мігрантів, посилення міжнародної співпраці та узгодження політик у сфері мобільності робочої сили.

Стан опрацювання. Питанням правового регулювання міграційної політики та здійснення міграційного контролю присвячено значну кількість наукових праць сучасних українських дослідників, зокрема О.А. Малиновської, О.А. Вишневської, Н.Г. Вавришук, В.М. Галичанського, В.О. Чорної, О.В. Кузьменко, В.І. Олефіра, Н.П. Тиндик, Н.А. Шульги, М.Д. Романюк, Л.В. Шаульської, І.Г. Ковалишин, О.Ю. Салманової та інших.

Водночас, наявні дослідження здебільшого подають окремі аспекти цих проблем, що робить їх висвітлення певною мірою неповним та несистемним. У сучасних умовах особливої уваги потребує уточнення та узагальнення чинників, які впливають на процес законодавчого визначення правового статусу трудових мігрантів, адже питання забезпечення й захисту їхніх прав залишаються актуальними й нині.

Мета дослідження є всебічний аналіз правового статусу трудових мігрантів, уточнення змісту та особливостей його законодавчого закріплення, а також виявлення та систематизація проблем, що виникають у процесі забезпечення соціального захисту міжнародних трудових мігрантів – сфери, яка й досі залишається недостатньо дослідженою та потребує подальшого наукового опрацювання, особливо в умовах зростання масштабів міграційних процесів у 2024–2025 роках.

Виклад основного матеріалу. Поєднання різних функцій органів виконавчої влади, відповідальних за міграційну сферу, ще на початковому етапі українського державотворення продемонструвало нагальну потребу у створенні в Україні єдиного спеціалізованого державного органу, здатного забезпечити цілісне та ефективне управління міграційними процесами. Відсутність чітко окресленої інституційної архітектури, фрагментарність нормативного регулювання та брак досвіду у сфері міграційної політики суттєво ускладнювали можливість формування послідовної та довгострокової стратегії державного реагування.

Саме тому із накопиченням практичного досвіду, наукових знань і розвитком законодавства стало очевидно, що ефективне регулювання міграційних процесів може бути забезпечене лише через функціонування спеціалізованої інституції, яка зосереджуватиме ключові управлінські повноваження, координуватиме діяльність інших органів та забезпечуватиме системність державної політики в міграційній сфері. Саме такі підходи згодом лягли в основу створення Державної міграційної служби України.

Поступове формування міграційного законодавства супроводжувалося переглядом змісту правового статусу трудових мігрантів, визначенням гарантій їхніх прав і свобод та запровадженням процедур, спрямованих на забезпечення прозорості та передбачуваності державної політики у цій сфері. Основні принципи, що були закладені у перших нормативно-правових актах незалежної України, надалі отримали свій розвиток у конституційних нормах, які закріпили базові права людини, зокрема право на працю, свободу пересування та рівність перед законом [2, с. 225–226].

Правовий статус трудових мігрантів в Україні та українських мігрантів за кордоном значною мірою визначається міжнародно-правовими документами. До ключових міжнародних актів, які формують основу трудових і соціальних прав мігрантів, належать Європейська соціальна хартія (переглянута) [3], Конвенція Міжнародної організації праці №97 Про працівників-мігрантів (переглянута 1949 року) [4], Конвенція Міжнародної організації праці № 143 Про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення [5], акти Ради Європи, а також стандарти Європейського Союзу.

Після ухвалення Конституції України 28 червня 1996 року [6], Україна приєдналася до Європейської конвенції про захист прав людини [7], що створило додатковий механізм захисту прав трудових мігрантів у міжнародних судах. Нормативне регулювання цієї сфери зміцнилося й у рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка передбачає адаптацію українського законодавства до “*Acquis communautaire*”, зокрема у сфері соціального захисту та трудових прав.

У 2020-х роках країни ЄС, зокрема Німеччина, Чехія, Польща, Нідерланди та Італія, стикаються з гострим дефіцитом робочої сили і активно модернізують міграційні режими, спрощуючи доступ трудових мігрантів до ринку праці та водночас посилюючи контроль за дотриманням їхніх трудових прав. Для прикладу, Німеччина у 2024 році ухвалила нову редакцію Закону Про імміграцію кваліфікованих працівників, що значно розширила можливості залучення робітників із третіх

країн. Польща та Чехія модернізували процедури видачі робочих віз і дозволів на проживання, а Канада та Нова Зеландія продовжують розвивати бальні системи відбору мігрантів [8, с. 67–73].

На глобальному рівні міжнародна трудова міграція розглядається як важливий інструмент вирівнювання демографічних та економічних дисбалансів між країнами. Для України цей аспект набув особливого значення після повномасштабної агресії російської федерації. За оцінками ООН та Єврокомісії, у 2024–2025 роках за кордоном перебуває від 5 до 6,5 мільйонів українських громадян. Це створило безпрецедентний виклик для країн ЄС, які ввели Тимчасовий захист для українців, що забезпечує доступ до ринку праці, медицини, освіти та соціальних послуг.

Україна у відповідь модернізувала національне законодавство: удосконалено процедури надання статусу біженця, запроваджено електронні механізми подачі документів, розширено повноваження Державної міграційної служби як центрального органу, відповідального за міграційну політику.

Паралельно реформуються процедури управління внутрішньою міграцією, реєстрації громадян, цифровізації послуг, що сприяє прозорості системи.

Важливим напрямом сучасної міграційної політики є соціальна та професійна інтеграція мігрантів. Європейські держави дедалі активніше впроваджують програми мовної адаптації, визнання кваліфікацій, професійної перепідготовки. Для України інтеграція українців за кордоном має подвійне значення: вона гарантує їхню захищеність і водночас створює можливість для подальшого повернення кваліфікованих кадрів після завершення війни [9, с. 137–142].

Окремої уваги потребує дослідження ролі грошових переказів трудових мігрантів. У 2023–2024 роках обсяг таких переказів становив понад 12 млрд доларів США щорічно, що робить їх важливим чинником фінансової стабільності. Українська держава нині працює над зниженням вартості міжнародних переказів та створенням умов для спрямування цих фінансових потоків у розвиток бізнесу та інновацій.

У контексті повоєнної відбудови одним із ключових завдань для держави стане організація ефективного повернення трудових ресурсів в Україну. Це завдання є комплексним і потребує цілісного підходу, який охоплюватиме не лише відновлення фізичної інфраструктури та забезпечення безпеки громадян, а й створення умов для гідного працевлаштування, які відповідатимуть сучасним економічним стандартам. Для успішного повернення українських громадян необхідно забезпечити широке коло заходів: від розбудови житлового фонду і відновлення критичних об'єктів інфраструктури до розвитку системи транспортного, енергетичного та комунального забезпечення, що дозволить забезпечити сталість економічного та соціального середовища.

Особливу увагу слід приділити створенню високоефективних і високооплачуваних робочих місць у різних секторах економіки, зокрема у промисловості, агропромисловому комплексі, сфері послуг, ІТ та інноваційних галузях. Податкові стимули для роботодавців та підприємців, грантові та кредитні програми для розвитку малого і середнього бізнесу стануть одним із ключових елементів державної політики, спрямованої на стимулювання повернення та залучення українських фахівців [10, с. 1–7].

Не менш важливим аспектом є створення системи соціальної підтримки та гарантій для трудових мігрантів, які повертаються: забезпечення медичного обслуговування, доступу до освіти та професійної перепідготовки, соціальних виплат і пенсійного забезпечення, а також надання психологічної підтримки для адаптації до повоєнних умов. В умовах глобальної конкуренції за кваліфіковану робочу силу Україна повинна впроваджувати сучасні механізми залучення своїх громадян, які перебувають за кордоном, зокрема шляхом програм добровільного повернення, пільгових умов для інвестицій та інтеграції у місцеві громади.

Без системного вирішення перелічених питань процес повернення українських громадян залишатиметься складним і неповноцінним, що може призвести до тривалого дефіциту кваліфікованих кадрів, уповільнення економічного відновлення та зростання соціальної напруженості. Тому ключовим завданням держави є формування стратегії комплексного управління трудовими ресурсами, яка поєднуватиме економічні, соціальні, правові та гуманітарні інструменти, а також передбачатиме активну взаємодію з українською діаспорою та міжнародними партнерами. Такий підхід дозволить забезпечити стабільність ринку праці, підвищити конкурентоспроможність національної економіки та створити передумови для сталого розвитку країни в післявоєнний період [11, с. 256–280].

Отже, сучасне розуміння правового статусу трудових мігрантів, механізми його законодавчого регулювання та інституційне забезпечення нерозривно пов'язані з формуванням ефектив-

ної державної політики, спрямованої на захист громадян, стабілізацію ринку праці, економічний розвиток і відновлення країни. Міграційна політика стає стратегічним інструментом держави, що вимагає постійного оновлення, адаптації до міжнародних стандартів та активної співпраці з країнами-партнерами.

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід наголосити, що забезпечення належного захисту прав трудових мігрантів покладе на держави обов'язок створювати комплекс правових, соціально-економічних та інституційних умов, які дозволяють повноцінно реалізовувати їхні права й свободи. Ефективність такого захисту значною мірою залежить як від діяльності національних органів влади, так і від активної участі міжнародних інституцій, які здійснюють моніторинг дотримання прав людини та розробляють відповідні стандарти.

Правовий статус трудових мігрантів визначається положеннями міжнародних договорів, національного законодавства держави працевлаштування та нормами двостороннього співробітництва. Він передбачає наділення мігрантів певним комплексом прав і обов'язків, які в цілому наближені до правового становища громадян країни перебування, проте можуть мати специфічні обмеження чи додаткові умови.

До змісту правового статусу трудових мігрантів належать гарантії особистої безпеки, судовий захист, охорона майнових і немайнових прав, право на працю та підприємницьку діяльність, на відпочинок, охорону здоров'я, соціальне забезпечення, освіту та участь у громадських об'єднаннях.

Водночас вбачається необхідним удосконалення чинної нормативно-правової бази у сфері регулювання міжнародної трудової міграції. Насамперед це стосується врегулювання питань визнання трудового стажу, набутих за кордоном соціальних гарантій та пенсійних прав, а також підвищення контролю за діяльністю посередницьких структур, що здійснюють міжнародне працевлаштування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ковальчук В. Трудові відносини під час війни: аналіз норм надзвичайного трудового законодавства України. 2022. 28 с. URL: http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/Trudovi_vidnosini_2022.pdf.
2. Vatrás V., Stefanchuk M., Zelinska N., Bondarenko B., Chudyk N., Lohvinova M. Migrant Workers and the Right to Their Family Support as Important Components of International Migration – *The Example of Ukraine and Canada*. *University of Western Australia Law Review*. 2023. Vol. 50(2). Pp. 224–239. URL: https://stefanchuk.com/?page_id=86.
3. Європейська соціальна хартія (переглянута). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text.
4. Конвенція Міжнародної організації праці № 97 Про працівників-мігрантів (переглянута 1949 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_159#Text.
5. Конвенція Міжнародної організації праці №143 Про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_163#Text.
6. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
7. Європейської конвенції про захист прав людини. Рим, 4.XI.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
8. Бикова А.Л., Александрюк І.В. Аналіз нормативно-правового регулювання трудової міграції в Україні. *Економічний простір*. Збірник наукових праць. № 191. 2024. С. 67–73. URL: <https://prostir.pdaba.dp.ua/index.php/journal/article/view/1536>.
9. Блюк Н. Правовий статус трудових мігрантів: поняття, зміст, законодавче закріплення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». № 3(31). 2021. С. 137–142. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravoviy-status-trudovih-migrantiv-ponyattya-zmist-zakonodavche-zakriplennya>.
10. Kalashnikova L., Chorna V. Quantification labour migration processes: systemization of the experience of foreign and domestic studies. *The International Conference on Sustainable Futures: Environmental, Technological, Social and Economic Matters* (22 April 2020). Volume 166. 2020.

- P. 1–7. URL: https://www.researchgate.net/publication/340845227_Quantification_labour_migration_processes_systemization_of_the_experience_of_foreign_and_domestic_studies
11. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та Українські реалії: монографія. К.: НІСД, 2018, 472 с.

УДК: 343.3:347.72

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.55>

ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

Федуняк І.О.,

*кандидат економічних наук, доцент,
Відокремлений підрозділ Національного університету
біоресурсів і природокористування України
«Бережанський агротехнічний інститут»
ORCID: 0000-0002-8399-5167
e-mail: iofedunyak@gmail.com*

Кушлик В.Б.,

*асистент,
Відокремлений підрозділ Національного університету
біоресурсів і природокористування України
«Бережанський агротехнічний інститут»
ORCID: 0009-0001-0904-6473
e-mail: vkushlyk8@gmail.com*

Федуняк І.О., Кушлик В.Б. Правові підстави та особливості притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб.

У статті досліджується адміністративна відповідальність як самостійний різновид юридичної відповідальності, що виконує важливу функцію охорони правопорядку та профілактики правопорушень. Автори підкреслюють, що ефективність боротьби з адміністративними правопорушеннями значною мірою залежить від законодавства, яке визначає завдання та механізми застосування адміністративних санкцій.

Особливу увагу приділено питанню підстав адміністративної відповідальності, які мають не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки саме вони забезпечують правомірність та законність притягнення до відповідальності. Розглянуто різні підходи до визначення сутності адміністративної відповідальності та її ознак.

У статті аналізуються види адміністративних санкцій, що застосовуються до юридичних осіб, зокрема штрафи, фінансові санкції та заходи майнового впливу. Підкреслюється, що адміністративна відповідальність поряд із кримінальною виступає універсальним засобом охорони суспільних відносин.

Найбільш дискусійним аспектом є категорія вини. Традиційно вона визначається як психічне ставлення особи до власних дій чи бездіяльності. Для юридичних осіб вина має колективний характер і виражає усвідомлене ставлення групи осіб, які діють від імені організації. Водночас адміністративна відповідальність юридичної особи не може ототожнюватися з відповідальністю її посадових осіб чи розглядатися як колективна відповідальність усіх учасників.

Звертається увага на складність механізму притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності через відсутність чітких критеріїв її застосування. Невирішеним залишається питання кваліфікації протиправних дій фізичних осіб у межах організації: чи слід їх розглядати як індивідуальні порушення, чи як прояви діяльності самої юридичної особи.

У підсумку адміністративну відповідальність юридичних осіб пропонується розглядати як самостійний інститут, що функціонує поряд із відповідальністю фізичних осіб. Такий підхід дозволяє врахувати специфіку правової природи організацій та забезпечити комплексний захист суспільних відносин.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, юридична особа, вина, правопорушення, санкції, правопорядок, законність.

Fedunyak I.O., Kushlyk V.B. Legal grounds and peculiarities of bringing legal entities to administrative responsibility.

The article examines administrative liability as an independent type of legal responsibility that performs an important function of protecting public order and preventing offenses. The authors emphasize that the effectiveness of combating administrative offenses largely depends on legislation, which defines the objectives and mechanisms for applying administrative sanctions.

Special attention is given to the grounds of administrative liability, which have not only theoretical but also practical significance, since they ensure the legitimacy and legality of bringing individuals or entities to responsibility. Various approaches to defining the essence of administrative liability and its characteristics are considered.

The article analyzes the types of administrative sanctions applied to legal entities, including fines, financial penalties, and measures of property influence. It is stressed that administrative liability, alongside criminal liability, serves as a universal means of protecting social relations.

The most debated aspect is the category of fault. Traditionally, it is defined as a person's mental attitude toward their own actions or omissions. For legal entities, fault has a collective character and reflects the conscious attitude of a group of individuals acting on behalf of the organization. At the same time, the administrative liability of a legal entity cannot be equated with the liability of its officials, nor can it be regarded as collective responsibility of all participants.

Attention is drawn to the complexity of the mechanism for holding legal entities administratively liable due to the absence of clear criteria for its application. The unresolved issue remains the qualification of unlawful actions committed by individuals within an organization: whether they should be considered individual violations or manifestations of the activity of the legal entity itself.

In conclusion, administrative liability of legal entities is proposed to be regarded as an independent institution functioning alongside the liability of natural persons. Such an approach makes it possible to take into account the specific legal nature of organizations and to ensure comprehensive protection of social relations.

Key words: administrative liability, legal entity, fault, offense, sanctions, public order, legality.

Постановка проблеми. Розвиток демократичної правової держави та її інтеграція в європейський правовий простір зумовлюють появу нових правових механізмів, спрямованих на забезпечення конституційних прав і свобод громадян. Це актуалізує потребу у переосмисленні ключових правових інститутів, серед яких особливе значення має адміністративна відповідальність. Постійна трансформація суспільних відносин вимагає уточнення її сутності, ознак та підстав виникнення, а також узгодження з іншими видами юридичної відповідальності. Важливість цього інституту підтверджується активним розвитком нормативно-правового регулювання протягом останніх років, що зумовлено значною кількістю адміністративних правопорушень. Водночас чинне адміністративне законодавство не завжди повною мірою виконує функцію належного захисту прав.

Стан опрацювання проблематики. Дослідженню юридичної природи притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності присвячена значна кількість наукових праць. Серед науковців, які займаються даною тематикою, можна виділити Ю.П. Битяка, Л.К. Воронову, І.А. Галагана, І.П. Голосніченка, В.І. Димченка, Є.В. Додіна, Л.В. Коваль, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, М.О. Кравця, Д.М. Лук'янця, С.О. Мосьондза, В.Ф. Опришка, С.Г. Стеценка та ін. Проблема юридичної відповідальності організацій і надалі зберігає свою актуальність та потребує глибшого теоретичного осмислення.

Мета наукової статті полягає в аналізі підстав та специфічних аспектів притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Адміністративна відповідальність, будучи різновидом юридичної відповідальності, відіграє вагомий роль в охороні правопорядку та профілактиці правопорушень. Боротьба з правопорушеннями значною мірою залежить від законодавства про адміністративні правопорушення, завданнями якого є: охорона власності; захист інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства та держави загалом [1, с. 62].

До визначення сутності адміністративної відповідальності різні автори підходять неоднаково. Так, В.К. Колпаков з цього приводу зазначає: «адміністративна відповідальність – це примусове, з додержанням установленної процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених

законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які здійснені правопорушником» [2, с. 309]. Як застосування до правопорушника адміністративних стягнень, що тягнуть для нього обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру, розглядають адміністративну відповідальність й інші автори [3, с. 368].

Ключовою проблемою теорії адміністративної відповідальності залишається нормативне закріплення її підстав та визначення кола суб'єктів, зокрема питання включення до них юридичних осіб. У кожному конкретному випадку саме підстави визначають обґрунтованість притягнення до відповідальності, а також слугують гарантією від неправомірного застосування адміністративних санкцій.

Питання підстав адміністративної відповідальності має не лише теоретичне, але й вагоме практичне значення. Саме вони визначають правомірність застосування цього виду юридичної відповідальності, адже виступають первинним критерієм законності. Відсутність чітко окреслених підстав може призвести до порушення принципів справедливості та правової визначеності, що є неприпустимим у демократичній правовій державі, адже адміністративна відповідальність виникає виключно за наявності адміністративного правопорушення (проступку).

Відповідно до статті 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, під таким проступком слід розуміти протиправну дію або бездіяльність, що порушує державний чи громадський порядок, посягає на права та свободи громадян або власність, і за яку законодавством передбачено застосування адміністративних санкцій. Таким чином, реалізація адміністративної відповідальності можлива лише за умови існування всіх необхідних елементів складу правопорушення: об'єкта, суб'єкта, об'єктивної та суб'єктивної сторін [4].

У нормативних актах, що регулюють питання адміністративної відповідальності, досить часто санкції, що застосовуються до юридичних осіб мають назву не тільки «штраф», а й «фінансові санкції», «штрафні санкції», «заходи впливу» тощо, хоча за змістом це все випадки застосування майнового впливу за порушення загальнообов'язкових правил, тобто штраф. Оскільки йдеться про застосування цих санкцій в адміністративному порядку, такий штраф є нічим іншим, як адміністративним стягненням, отже, йдеться про адміністративну відповідальність.

Такі правопорушення частіш за все полягають у недотриманні різноманітних так званих загальнообов'язкових правил чи правил з «адміністративною санкцією», тобто правил, що діють у сфері державного управління і за порушення яких і встановлено таку санкцію [5].

Адміністративну відповідальність разом з відповідальністю кримінальною розглядають як універсальний засіб охорони суспільних відносин, які регулюються різними галузями права – конституційним, цивільним, трудовим, природоресурсним, фінансовим, власне адміністративним. Іншими словами, законодавство про адміністративні проступки – це своєрідний збірник санкцій значної частини галузевих правових норм. Цим обумовлюється значенням адміністративної відповідальності не тільки як адміністративно-правового інституту, але й як складової всієї правової системи держави [6, с. 4].

Юридичні особи, подібно до фізичних, виступають самостійними учасниками правових відносин і можуть бути залучені до протиправної діяльності. Водночас їхня правова природа має специфічні риси, що особливо проявляються у характеристиці активної сторони правопорушення.

Найбільш дискусійним аспектом є категорія вини, яка традиційно визначається як психічне ставлення людини до власних дій чи бездіяльності. Оскільки юридична особа не володіє свідомістю та волею у фізіологічному сенсі, застосування поняття вини до неї у прямому значенні є неможливим. Її поведінка фактично є результатом рішень та дій фізичних осіб – засновників, керівників чи інших уповноважених представників, які формують і реалізують волю організації.

КУпАП визначає адміністративне правопорушення як протиправне діяння, пов'язане з поведінкою фізичної особи та її особистим ставленням до дії або бездіяльності. Це породжує проблему застосування адміністративної відповідальності до організацій, адже закон передбачає необхідність встановлення вини конкретної особи [7].

Юридична особа може бути визнана винною у вчиненні адміністративного правопорушення лише за умови, що протиправні дії здійснені колективом фізичних осіб, які діють від імені відповідної організації чи установи. Як зауважує Ю.В. Венгер, «вина юридичної особи формується з провин її учасників, котрі організовують та забезпечують діяльність організації» [8].

Таким чином, вина юридичної особи має колективну природу, оскільки вона виражає психічне та усвідомлене ставлення до протиправної поведінки групи осіб, що здійснюють діяльність у

межах своїх службових повноважень. Водночас вона не може ототожнюватися з діями окремих індивідуумів, які діють самостійно та поза межами колективу чи власних посадових обов'язків.

Національна практика багатьох іноземних країн свідчить про введення відповідальності юридичних осіб на рівні кодифікованого акту адміністративної відповідальності, що відбувається відповідно до зростання числа правопорушень, вчинених юридичними особами. Наприклад, крім адміністративної відповідальності, такі країни, як Франція, Фінляндія, Бельгія, Данія, Японія, Канада, США, Південна Корея, Нідерланди, Норвегія та Австрія, встановили систему кримінальної відповідальності для юридичних осіб [9]. Тоді як англо-американська традиція розвинула концепцію «корпоративної вини», де компанія розглядається як самостійний суб'єкт відповідальності, а дії керівників і топ-менеджерів ототожнюються з діями самої корпорації.

Отже, дії організації фактично є похідними від рішень та поведінки людей, з якими вона нерозривно пов'язана. Встановлюючи вину юридичної особи, необхідно враховувати взаємозалежність між протиправними проявами її представників та наслідками, що виникають у діяльності самої організації.

Протиправна діяльність юридичної особи виявляється у випадках, коли у межах адміністративних правовідносин одночасно беруть участь як сама організація, так і фізичні особи, що належать до її структури. Саме взаємозв'язок між діями юридичної особи та поведінкою її представників створює підстави для кваліфікації адміністративного правопорушення з боку організації. Такий підхід дозволяє врахувати специфіку правової природи юридичних осіб та забезпечити належне застосування адміністративної відповідальності у випадках, коли протиправні дії здійснюються через їхніх посадових осіб чи працівників.

Оскільки вина належить до категорії суб'єктивних ознак, її визначення щодо юридичної особи має ґрунтуватися на аналізі поведінки посадових осіб чи працівників, які діяли в межах своїх повноважень. Дії, що приписуються організації, завжди є результатом рішень та вчинків конкретних фізичних осіб, а отже, саме вони формують підстави для кваліфікації вини юридичної особи.

Як обґрунтовано наголошує Ю.П. Битяк, «щоб забезпечити ефективне функціонування розглянутого виду адміністративної відповідальності, слід встановити чіткий перелік юрисдикційних органів, а також загальні правила щодо притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності. Стан справ, наявний нині, коли в кожного державного органу розроблений свій, окремий і здебільшого дуже недосконалий, порядок накладення адміністративних стягнень (розгляду справ про адміністративні правопорушення з боку юридичних осіб), а в багатьох випадках він взагалі відсутній, є незадовільним. У зв'язку з цим проведення систематизації, зокрема кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб, має важливе практичне значення. Це дозволить не лише ефективніше застосовувати відповідні правові норми, що є передумовою зміцнення законності в сфері діяльності підприємств, установ і організацій, а й створить надійну базу для подальшої роботи в напрямі вдосконалення згаданого законодавства та практики його реалізації» [10].

Юридична особа може бути піддана адміністративній відповідальності лише за умови, що в її діях (або бездіяльності) наявні всі ознаки складу адміністративного правопорушення, визначені законодавством. Першим і ключовим елементом такого складу виступає об'єкт правопорушення. Адміністративна протиправність проявляється у заподіянні шкоди та встановленні причинного зв'язку між діянням юридичної особи й наслідками, що настали. Саме наявність шкоди та її безпосередня обумовленість діями організації є підставою для визнання юридичної особи суб'єктом адміністративного проступку та застосування до неї відповідальності.

Аналогічної думки дотримується Д. Лук'янець, який стверджує, що для встановлення вини юридичної особи в разі притягнення її до адміністративної відповідальності необхідно найперше визначити, чи є її протиправне діяння наслідком дії або бездіяльності фізичних осіб, які встановлять юридичну особу [11, с.117].

Механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності залишається складним у зв'язку з відсутністю чітко визначених критеріїв її застосування. Невирішеним залишається питання щодо кваліфікації протиправних дій фізичних осіб, які діють у межах організації: чи слід розглядати їх як індивідуальні порушення конкретної особи, чи як прояви діяльності самої юридичної особи. Така правова невизначеність ускладнює процес правозастосування, оскільки створює труднощі у визначенні належного суб'єкта відповідальності та може спричиняти неоднаковість судової практики. Подолання цієї проблеми потребує розроблення відповідних

правових норм, що дозволять чітко розмежовувати персональну відповідальність фізичних осіб і відповідальність організації як самостійного суб'єкта права.

Адміністративну відповідальність юридичних осіб слід розглядати як самостійний різновид адміністративної відповідальності, що може застосовуватися поряд із відповідальністю фізичних осіб. У випадку вчинення адміністративного правопорушення організацією можливі кілька наслідків правового регулювання. По-перше, відповідальність може бути покладена виключно на юридичну особу. По-друге, закон допускає одночасне притягнення до відповідальності як самої організації, так і її посадових осіб. По-третє, у певних випадках відповідальність може наставати лише для посадової особи, яка безпосередньо вчинила протиправні дії. Такий підхід забезпечує диференціацію відповідальності та дозволяє враховувати специфіку правопорушення й роль кожного суб'єкта у його вчиненні.

Досліджуючи особливості притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності необхідно також проаналізувати деталі адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Адміністративна відповідальність юридичних осіб має низку специфічних рис, що відрізняють її від відповідальності фізичних осіб. По-перше, вона характеризується колективним змістом, адже покладається на організацію як самостійного суб'єкта права, незалежно від можливості встановлення конкретного виконавця. По-друге, унаслідок розподілу функцій та обов'язків усередині організації виникають труднощі у визначенні індивідуальних порушників, що зумовлює перенесення відповідальності на юридичну особу в цілому. По-третє, адміністративні санкції щодо організацій виконують превентивну функцію, стимулюючи дотримання законодавства та впровадження внутрішніх механізмів контролю.

При визначенні міри покарання враховуються характер правопорушення, фінансові можливості та сфера діяльності організації, що гарантує пропорційність санкцій. Водночас такі санкції мають значний вплив на репутацію організації, адже інформація про них стає публічною та може знижувати довіру з боку клієнтів і партнерів. Окрім фінансових стягнень, вони можуть бути зобов'язані усунути наслідки порушень шляхом удосконалення внутрішніх процедур, підвищення якості управління чи навчання персоналу.

Сукупність цих особливостей визначає адміністративну відповідальність юридичних осіб як комплексний і важливий механізм забезпечення законності та підтримання правопорядку.

Висновки. Проведений аналіз підстав та специфічних аспектів притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності дозволяє зробити висновок, що цей інститут перебуває на стадії становлення та потребує подальшого нормативного і доктринального вдосконалення. Адміністративна відповідальність юридичних осіб має низку особливостей, серед яких колективний характер вини, майновий зміст санкцій, превентивна спрямованість та значний вплив на правозастосовну практику. Вона виступає важливим механізмом забезпечення законності, захисту державних і суспільних інтересів, а також прав і свобод громадян.

Подальший розвиток цього інституту потребує чіткого визначення критеріїв розмежування відповідальності юридичних та фізичних осіб, а також закріплення ефективних механізмів правового регулювання, що сприятиме підвищенню рівня правопорядку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мосьондз С.О. Специфіка адміністративної відповідальності у сфері науки. *Вісник ХНУВС*. 2012. № 2 (57). С. 276–284. URL: <https://visnyk.univd.edu.ua/index.php/VNUAF/issue/view/26>.
2. Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 454 с. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0505U000489>.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 584 с. URL: <https://ekhsuir.kspu.edu/server/api/core/bitstreams/b4dd4e17-7728-4a5e-a8d3-7f1e4df5e517/content>.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: редакція від 26 жовтня 2017 року. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
5. Комзюк А.Т., Липій Є.А. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: деякі проблеми правового регулювання. *Право і безпека*. 2017. № 2 (65). С. 34–38. DOI: 10.32631/2409-4681-2017-2-34-38.

6. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. / Комзюк, А.Т., Салманова, О.Ю., Гусаров, С.М.; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ; [за заг. ред. А.Т. Комзюка]. 3-є вид., перероб. і доп. Харків: Факт, 2025. URI: <https://dspace.univd.edu.ua/handle/123456789/24045>.
7. Кравець М.О. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 4. С. 75-78. DOI: 10.15421/391707.
8. Венгер Ю.В. Вина як суб'єктивна підстава адміністративної відповідальності юридичної особи за вчинене правопорушення у сфері стандартизації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. № 13. С. 85–87. DOI: 10.32841/2307-1745/2015.13.17.
9. Лук'янець Д.М. Юридична особа як суб'єкт адміністративної відповідальності: додаткові аргументи «за». *Юридична практика*. 2001. № 18(176). С. URL: <https://jurkniga.ua/contents/administrativna-vidpovidalnist-yuridichnikh-osib-zakonodavstvo-sudova-praktika.pdf>.
10. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2005. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/zmist.htm.
11. Лук'янець Д.М. Про вину юридичних осіб у сфері адміністративної відповідальності. *Право України*. 1999. № 11. URL: <https://jurkniga.ua/contents/administrativna-vidpovidalnist-yuridichnikh-osib-zakonodavstvo-sudova-praktika.pdf>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.56>

ПРО СУЧАСНІ ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ В УКРАЇНІ

Федчишин С.А.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0003-3096-3214*

Федчишин С.А. Про сучасні законодавчі ініціативи щодо вдосконалення запобігання та протидії домашньому насильству в Україні.

У статті досліджено сучасні законодавчі ініціативи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству в Україні, зокрема положення проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про запобігання та протидію домашньому насильству” щодо вдосконалення механізму запобігання та протидії домашньому насильству» (реєстр. № 6074 від 20.09.2021). Обґрунтовується актуальність наукового аналізу вказаного законопроекту в контексті необхідності вдосконалення законодавства України відповідно до міжнародно-правових стандартів та зобов'язань України у сфері європейської інтеграції. Акцентується увага на положеннях, якими пропонується запровадити в Україні процедуру «Блакитні картки» за зразком польського досвіду як інструменту профілактичної роботи в сім'ях, де виявлено факти домашнього насильства. Проведено порівняльний аналіз змісту запропонованої у законопроекті процедури та відповідних норм Закону Республіки Польща «Про протидію домашньому насильству» від 29.07.2005 р. та постанови Ради Міністрів Польщі «Про процедуру «Блакитні картки» та зразки формулярів «Блакитних карток» від 13.09.2011 р. Визначено, що запропонована редакція законопроекту № 6074 має певні недоліки, пов'язані із: нечіткістю процедурних аспектів проведення «Блакитних карток»; невизначеністю суб'єктів, відповідальних за реалізацію корекційно-навчальних програм; відсутністю належного узгодження із чинною системою заходів юридичної відповідальності за вчинення домашнього насильства, у тому числі адміністративної відповідальності, та ін. Зроблено висновок, що міжнародні договори України, акти «м'якого» права («soft law»), інші міжнародні документи у відповідній сфері встановлюють лише загальні орієнтири для держав у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, залишаючи державам свободу у визначенні форм і засобів реалізації профілактичної діяльності. Запропоновано враховувати досвід Польщі та інших європейських держав з урахуванням особливостей національної правової системи, забезпечуючи комплексний підхід до вдосконалення механізмів запобігання та протидії домашньому насильству в Україні.

Ключові слова: домашнє насильство, запобігання, протидія, проступок, адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність, відповідальність, громадський порядок, громадська безпека, Національна поліція.

Fedchyshyn S.A. On current legislative initiatives to improve the prevention and combating of domestic violence in Ukraine.

The article examines current legislative initiatives in the field of preventing and combating domestic violence in Ukraine, in particular the provisions of the Draft Law of Ukraine “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Prevention and Combating Domestic Violence’ to Improve the Mechanism of Prevention and Combating Domestic Violence” (No. 6074 of September 20, 2021). The relevance of the scientific analysis of this draft law is justified in the context of the need to improve Ukrainian legislation in accordance with international legal standards and Ukraine’s obligations in the field of

European integration. Special attention is given to the provisions proposing the introduction in Ukraine of the “Blue Cards” procedure, modeled after the Polish experience, as a preventive tool for working with families where instances of domestic violence have been identified. A comparative analysis is conducted between the procedure proposed in the draft law and the relevant provisions of the Law of the Republic of Poland “On Counteracting Domestic Violence” of July 29, 2005, and the Regulation of the Council of Ministers of Poland “On the ‘Blue Cards’ Procedure and Samples of the ‘Blue Cards’ Forms” of September 13, 2011. It is determined that the proposed version of Draft Law No. 6074 has certain shortcomings related to the lack of clarity in the procedural aspects of implementing the “Blue Cards”; the uncertainty of entities responsible for carrying out correctional and educational programs; and the insufficient alignment with the existing system of legal liability measures for committing domestic violence, including administrative liability. It is concluded that Ukraine’s international treaties, soft law instruments, and other international documents in this field set only general guidelines for states in preventing domestic violence, leaving countries free to determine the forms and means of implementing preventive activities. It is proposed to take into account the experience of Poland and other European states, considering the specific features of Ukraine’s legal system, and to ensure a comprehensive approach to improving the mechanisms for preventing and combating domestic violence in Ukraine.

Key words: domestic violence, prevention, combating, misdemeanour, administrative offence, administrative liability, responsibility, public order, public safety, National Police.

Постановка проблеми. Домашнє насильство є однією із найгостріших соціально-правових проблем сучасного суспільства, що становить серйозну загрозу для безпеки, здоров’я та гідності людини. Незважаючи на формування в Україні нормативно-правової бази у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, а також створення системи відповідних правоохоронних інститутів, проблема залишається гострою і потребує подальшого вдосконалення з метою вироблення засобів правового реагування. Одним із важливих напрямів удосконалення є розбудова профілактичної роботи з сім’ями, у яких виявлено факти домашнього насильства, що відповідатиме сучасним європейським підходам у цій сфері. У цьому контексті заслуговує на увагу проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про запобігання та протидію домашньому насильству” щодо вдосконалення механізму запобігання та протидії домашньому насильству», реєстр. № 6074 від 20.09.2021 [10]. Актуальність аналізу положень наведеного законопроєкту № 6074 зумовлена не лише внутрішніми потребами вдосконалення механізмів протидії домашньому насильству, а й міжнародно-правовими зобов’язаннями України у сфері європейської інтеграції.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми запобігання та протидії домашньому насильству досліджували багато вітчизняних вчених-адміністративістів (О.М. Бандурка, І.В. Бесага, Н.В. Анішук, В.О. Брижик, П.О. Власов, Я.М. Горбунова, А.П. Запорожцев, О.Т. Зима, О.С. Дмитрашук, А.Т. Комзюк, Т.О. Коломоєць, Р.В. Кюнцлі, К.Б. Левченко, М.М. Легенка, О.М. Мердова, О.М. Ткаленко, О.І. Остапенко, О.М. Соловійова та ін.). Науковцями аналізувалися проблеми законодавчого регулювання запобігання та протидії домашньому насильству в умовах адаптації до міжнародних стандартів, система та правовий статус суб’єктів, які реалізують завдання і функції щодо запобігання та протидії домашньому насильству, заходи протидії, у тому числі питання адміністративної відповідальності, та ін. У свою чергу, постійної уваги науковців потребує аналіз сформульованих законодавчих ініціатив у сфері вдосконалення запобігання та протидії домашньому насильству, адже такий аналіз може сприяти підвищенню якості положень відповідних законопроєктів, визначенню їх недоліків тощо. Наведені обставини і зумовлюють постановку **мети цієї статті**, що полягає у аналізі положень проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про запобігання та протидію домашньому насильству” щодо вдосконалення механізму запобігання та протидії домашньому насильству», реєстр. № 6074 від 20.09.2021 та визначенні доцільності (недоцільності) його схвалення.

Виклад основного матеріалу. У пояснювальній записці до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про запобігання та протидію домашньому насильству” щодо вдосконалення механізму запобігання та протидії домашньому насильству», реєстр. № 6074 від 20.09.2021 (далі – законопроєкт № 6074) зазначається, що «вивчаючи досвід роботи Польщі у даній сфері, вбачається за доцільне розглянути можливість запровадження в Україні процедури «Блакитні картки», яка узагальнить інформацію щодо особи, яка стала жертвою насильства та

служуватиме підставою для притягнення особи, що вчинила таке насильство до відповідальності. У зв'язку з цим пропонується внести змін до Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» та передбачити залучення до профілактичної роботи уповноважених підрозділів органів Національної поліції України у сім'ях, де зафіксовано випадки домашнього насильства і насильства за ознакою статі, шляхом проведення процедури «Блакитні картки» [9].

Законопроект № 6074 передбачає запровадження в Україні досвіду Польщі стосовно здійснення профілактичної роботи в сім'ї, де виявлено факт домашнього насильства, шляхом проведення процедури «Блакитні картки». Зокрема, пропонується, по-перше, доповнити перелік спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству «профілактичною роботою в сім'ї, де виявлено факт домашнього насильства, шляхом проведення процедури «Блакитні картки» (зміни ст. 24 «Спеціальні заходи щодо протидії домашньому насильству» Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 07.12.2017 р. [4]); по-друге, врегулювати в межах окремої статті процедурні питання здійснення відповідної профілактичної роботи (доповнення Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 07.12.2017 р. [4] новою статтею – ст. 28¹ «Профілактична робота в сім'ї, де виявлено факт домашнього насильства шляхом проведення процедури «Блакитні картки»).

Важливою складовою аналізу має бути визначення належності законопроекту № 6074 до міжнародно-правових зобов'язань України в сфері європейської інтеграції та сфері дії права ЄС, його відповідність міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та сфері дії права ЄС. Так, у ст. 14 «Верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод» Розділу III «Юстиція, свобода та безпека» *Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони* закріплено, що «в рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод» [2].

Верховною Радою України було ратифіковано *Конвенцію Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами, вчинену 11.05.2011* (далі – Стамбульська конвенція) [1]. Офіційні коментарі щодо положень Стамбульської конвенції містяться у *Пояснювальній доповіді* до неї. Зокрема, відносно змісту п. 2 ст. 12 «Загальні зобов'язання» Глави III «Недопущення» Стамбульської конвенції у Пояснювальній доповіді зазначається, що: «пункт 2 вимагає від Сторін Конвенції необхідних законодавчих та інших заходів запобігання всім формам насильства, охопленим цією Конвенцією, з боку будь-якої фізичної чи юридичної особою. Виходячи з правової системи в державі, одні заходи можуть вимагати ухвалення відповідного закону, а інші – ні». Стосовно ст. 16 «Профілактичне втручання та лікувальні програми» Глави III «Недопущення», зокрема, наголошується таке: «пункт 1 вимагає від сторін Конвенції створення або надання підтримки в запровадженні програм (там, де їх немає) чи підтримки наявних програм, розрахованих на правопорушників, винних у побутовому насильстві. Існує багато різних моделей роботи з правопорушниками, і Сторони або відповідні служби самостійно вирішують, як з ними працювати». «Другий пункт цієї статті містить зобов'язання стосовно запровадження або підтримки корекційних програм лікування винних у злочинах на сексуальному ґрунті та зґвалтуваннях ... У державах-членах Ради Європи існує багато різних моделей і підходів. І тут також автори вважали за найкраще залишити питання організації таких програм на розсуд Сторін та/або відповідних служб» [1]. Отже, Стамбульська конвенція передбачає зобов'язання держав щодо здійснення необхідних заходів запобігання всім формам насильства, охопленим цією Конвенцією, однак не містить суворих вимог стосовно конкретних форм відповідної профілактичної діяльності держав та процедури їх реалізації.

Відповідно до *Рекомендації Rec(2002)5 Комітету Міністрів Ради Європи «Про захист жінок від насильства»*, що схвалена 30.04.2002, державам-членам рекомендовано поряд з іншим: – переглянути законодавство і практику з ціллю прослідкувати за тим, щоб усі вжиті заходи були узгоджені на національному рівні та націлені на потреби жертв, а також залучити державні органи та неурядові організації, компетентні в цій сфері, до розробки та здійснення необхідних заходів, зокрема заходів, згаданих у цій Рекомендації (п. I); – погодиться з тим, що держави зобов'язані

виявляти пильність з метою запобігання, розслідування та припинення актів насильства, незалежно від того чи здійснюються вони державою чи приватними особами, а також забезпечувати захист жертв (п. II); – погодитися із заходами, викладеними у Додатку до цієї Рекомендації, та застосовувати їх у тій формі, яку вони визнають найбільш доцільною з огляду на національні обставини та переваги (п. VIII). У Додатку до Рекомендації передбачаються доцільні заходи, у тому числі програми дій, що спрямовані на осіб, винних у здійсненні насильства (пункти 23-33), заходи щодо допомоги жертвам та їх захисту (пункти 50-53) та ін. [5]. Отже, Рекомендації Rec(2002)5 Комітету Міністрів Ради Європи «Про захист жінок від насильства» від 30.04.2002 передбачають рекомендований перелік заходів у сфері запобігання та протидії насильству щодо жінок, однак зазначають, що найбільш доцільні форми застосування таких заходів визначаються державами з огляду на національні обставини та переваги.

Принагідно слід зауважити й те, що відповідно до висновку на законопроект № 6074 Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 23.02.2022 наразі існує алгоритм дій поліцейських у разі повідомлення про факти домашнього насильства (встановлення осіб, які є учасниками конфлікту, робота з кривдником; робота з постраждалою особою; оцінювання вірогідності продовження чи повторного вчинення домашнього насильства (оцінка ризиків); застосування спеціальних заходів протидії домашньому насильству). При цьому підкреслюється, що наявний механізм дій поліцейських у випадку виявлення факту домашнього насильства фактично охоплює уже всі заходи, які передбачаються при заповненні формулярів передбаченої законопроектом № 6074 процедури «Блакитні картки», окрім складання індивідуального плану заходів допомоги постраждалій особі та обґрунтування необхідності участі підозрілого в корекційно-навчальних програмах (п. 3 та п. 4 ч. 2 нової ст. 28-1 Закону «Про запобігання та протидію домашньому насильству»). У цьому контексті наголошується, що повноваження щодо здійснення зазначених вище заходів Законом покладаються на спеціально уповноважені органи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, зокрема, виконання програм для постраждалих осіб, а також виконання програм для кривдників – на місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 23, ч. 1 ст. 28 Закону «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 07.12.2017 р. [8]).

Принагідно слід підкреслити, що в Україні прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють питання запобігання та протидії домашнього насильства, як-то: постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі» від 22.08.2018, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про мобільну бригаду соціально-психологічної допомоги особам, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі» від 22.08.2018, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про притулок для осіб, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі» від 22.08.2018, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування, ведення та доступу до Єдиного державного реєстру випадків домашнього насильства та насильства за ознакою статі» від 20.03.2019, наказ Міністерства соціальної політики України та Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку проведення оцінки ризиків вчинення домашнього насильства» від 13.03.2019, наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Типової програми для кривдників» від 01.10.2018, наказ Міністерства соціальної політики України «Про утворення Державної установи «Кол-центр Міністерства соціальної політики України з питань протидії торгівлі людьми, запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі та насильству стосовно дітей» від 11.12.2018, наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку проведення та документування результатів медичного обстеження постраждалих осіб від домашнього насильства або осіб, які ймовірно постраждали від домашнього насильства, та надання їм медичної допомоги» від 01.02.2019 та ін.

Важливо наголосити, що процедура «Блакитні картки», запропонована законопроектом № 6074, дещо відрізняється від однойменної процедури, що реалізується в Польщі. Законопроектом № 6074 пропонується врегулювати, що «процедура «Блакитні картки» проводиться уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України ...» (пропонована ч. 1 ст. 28¹ Закону «Про запобігання та протидію домашньому насильству»). Натомість, відповідно до ч. 2 ст. 9d «Блакитні картки» Закону Польщі «Про протидію домашньому насильству» від 29.07.2005 про-

цедура «Блакитні картки» не зводиться лише до діяльності органів поліції, а охоплює «всі дії, які вживаються і здійснюються представниками організаційних підрозділів соціального захисту, комунальних комісій з вирішення проблем з алкоголем, поліції, освіти та охорони здоров'я, у зв'язку з обґрунтованою підозрою в домашньому насильстві» [7]. У постанові Ради Міністрів Польщі «Про процедуру «Блакитні картки» та зразки формулярів «Блакитних карток» від 13.09.2011 передбачено, що така процедура проводиться у межах міждисциплінарної групи або відповідної робочої групи (§ 7–9 та ін.), а її ініціювання здійснюється шляхом заповнення «Блакитної картки – А» представником однієї із організацій, визначених у ч. 2 ст. 9d Закону Польщі «Про протидію домашньому насильству» від 29.07.2005 (§ 2) [6].

Законопроект № 6074 передбачає проведення процедури «Блакитні картки» шляхом заповнення формулярів «А», «В», «С», «D». Зокрема, пропонується врегулювати, що: «формуляр «С» заповнюється щодо особи, яку підозрюють у скоєнні насильства в сім'ї, та складається індивідуальний план заходів допомоги їй; у формулярі «D» обґрунтовується необхідність участі підозрюючого в корекційно-навчальних програмах» (пропонована ч. 2 ст. 28¹ Закону «Про запобігання та протидію домашньому насильству»). Відповідно до процедури, яка реалізується в Польщі, формуляри «С» та «D» заповнюються відповідною міждисциплінарною або робочою групою: формуляр «С» – відносно особи, яка постраждала від домашнього насильства, а формуляр «D» – відносно особи, яка підозрюється у вчиненні домашнього насильства (§ 8 постанови Ради Міністрів Польщі «Про процедуру «Блакитні картки» та зразки формулярів «Блакитних карток» від 13.09.2011 [6]).

Законопроект № 6074 пропонується встановити, що «процедура «Блакитні картки» проводиться ... у сім'ї, де виявлено факт домашнього насильства з метою профілактики направленої на викорінення насильства в конкретній сім'ї та не пов'язана із провадженням у кримінальній справі». У контексті наведеного положення принагідно зауважимо, що законодавством Польщі за вчинення домашнього насильства передбачається лише кримінальна відповідальність [11, с. 103]. Водночас, слід підкреслити, що законопроект № 6074 не враховує того факту, що законодавством України поряд із кримінальною відповідальністю передбачено також адміністративну відповідальність за вчинення домашнього насильства (ст. 173² «Вчинення домашнього насильства» Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. [3] та ін.).

Положення законопроекту № 6074 не дозволяють визначити низку важливих особливостей процедури «Блакитні картки». Зокрема, неврегульованими є питання щодо того: у які строки та у який спосіб мають заповнюватись передбачені формуляри; які суб'єкти мають здійснювати пропоновані «індивідуальний план заходів» та «корекційно-навчальні програми»; який суб'єкт має складати відповідну «корекційно-навчальну програму»; який суб'єкт є уповноваженим приймати рішення про недоцільність подальшого вжиття відповідних заходів тощо. Водночас, привертає увагу й те, що законопроект № 6074 безпосередньо не передбачається й прийняття відповідного підзаконного нормативно-правового акту, який би регламентував особливості здійснення процедури «Блакитні картки» (як-то постанови Кабінету Міністрів України тощо).

Висновки. Підсумовуючи, можна зробити такі висновки: по-перше, проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» щодо вдосконалення механізму запобігання та протидії домашньому насильству» (реєстр. № 6074 від 20.09.2021) містить певні недоліки та потребує доопрацювання; по-друге, жодним чином не применшуючи провідного досвіду Польщі та інших європейських держав, а також вагомому значення такого досвіду для вдосконалення запобігання та протидії домашньому насильству в Україні, слід підкреслити, що запровадження в Україні передбаченої законопроектом № 6074 профілактичної роботи в сім'ї, де виявлено факт домашнього насильства, саме шляхом проведення процедури «Блакитні картки», котра існує в Польщі, безпосередньо не передбачена міжнародно-правовими зобов'язаннями України у сфері європейської інтеграції. В умовах вдосконалення запобігання та протидії домашньому насильству в Україні доцільно враховувати як досвід Польщі та інших європейських держав, так і особливості національної правової системи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами, учинена 11.05.2011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-11#Text (дата звернення: 20.10.2025).

2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами від 21.03.2014 р. та 27.06.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 20.10.2025).
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X, зі змін. та доп. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 20.10.2025).
4. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.12.2017, № 2229-VIII, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#Text> (дата звернення: 20.10.2025).
5. Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers to member States on the protection of women against violence adopted on 30 April 2002. URL: <https://www.coe.int/en/web/genderequality/recommendation-rec-2002-5-and-other-tools-of-the-council-of-europe-concerning-violence-against-women> (дата звернення: 20.10.2025).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury «Niebieskie Karty» oraz wzorów formularzy «Niebieska Karta». Dz.U. 2011 Nr 209 poz. 1245. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20112091245/O/D20111245.pdf> (дата звернення: 20.10.2025).
7. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Dz.U. 2005 Nr 180 poz. 1493. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20051801493/U/D20051493Lj.pdf> (дата звернення: 20.10.2025).
8. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» щодо вдосконалення механізму запобігання та протидії домашньому насильству», реєстр. № 6074 від 20.09.2021. *Верховна Рада України. Законопроекти*. URL: blob: <https://itd.rada.gov.ua/f6d550a1-59d5-4201-8be9-3165fabed1c0> (дата звернення: 20.10.2025).
9. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» щодо вдосконалення механізму запобігання та протидії домашньому насильству», реєстр. № 6074 від 20.09.2021. *Верховна Рада України. Законопроекти*. URL: blob: <https://itd.rada.gov.ua/f211862b-5e11-4b11-a759-3e57d5444d1e> (дата звернення: 20.10.2025).
10. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» щодо вдосконалення механізму запобігання та протидії домашньому насильству», реєстр. № 6074 від 20.09.2021. *Верховна Рада України. Законопроекти*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/27779> (дата звернення: 20.10.2025).
11. Міжнародний досвід попередження та протидії домашньому насильству: монографія / А.О. Галай, В.О. Галай, Л.О. Головка, В.В. Муранова та ін. / за заг. ред. А.О. Галай. Київ: КНТ, 2014. 160 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.57>

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ УТРИМАННЯ ІНОЗЕМЦІВ ПРЕДСТАВНИКАМИ ДПСУ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Царук А.В.,
*доктор філософії у галузі права,
старший викладач кафедри адміністративної діяльності,
Національна академія
Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького
Web of Science Researcher ID: ADA-4679-2022
ORCID: 0000-0002-7871-0323
e-mail: caruk333@ukr.net*

Царук А.В. Проблемні питання утримання іноземців представниками ДПСУ (адміністративно-правовий аспект).

У статті досліджено адміністративно-правові аспекти діяльності військовослужбовців Державної прикордонної служби України щодо організації примусового повернення, примусового видворення та реадмісії іноземців та осіб без громадянства, які порушили законодавство у сфері охорони державного кордону. Обґрунтовано, що попри наявність чітко визначених повноважень ДПСУ, реалізація відповідних процедур пов'язана з істотними труднощами, насамперед із дотриманням процесуальних строків, передбачених статтею 289 Кодексу адміністративного судочинства України. На основі аналізу наукових джерел встановлено, що наявні норми законодавства потребують конкретизації та узгодження, адже відсутність чітких механізмів і алгоритмів взаємодії між ДПСУ, ДМС, судами та іншими суб'єктами публічної адміністрації призводить до правової невизначеності під час розгляду справ щодо примусового видворення та реадмісії.

Окреслено ключові проблеми правозастосування: складність ідентифікації іноземців, недосконалість процедур фіксації факту затримання, суперечності між національними нормами та міжнародними стандартами у сфері захисту прав осіб, позбавлених свободи.

Особливу увагу приділено питанню недотримання судами вимоги щодо обов'язкового розгляду справ у день надходження позову, що зумовлено організаційними обмеженнями, зокрема відсутністю судочинства у вихідні та святкові дні. Наведений аналіз судової практики підтверджує системний характер таких відступів і засвідчує потребу в оновленні нормативного регулювання. Обґрунтовано доцільність внесення змін до статті 289 КАСУ з метою забезпечення реального й ефективного судового контролю за утриманням іноземців та дотриманням принципів верховенства права і пропорційності. Зроблено висновок, що вдосконалення адміністративно-правового механізму утримання іноземців є необхідною умовою формування цілісної моделі державної політики у сфері міграційного контролю та гарантування прав людини в умовах зростання транскордонних викликів.

Ключові слова: іноземці, затримання, судовий розгляд, Державна прикордонна служба України, міграція.

Tsaruk A.V. Problematic issues of the detention of foreign nationals by representatives of the State Border Guard Service of Ukraine (administrative and legal aspect).

The article examines the administrative and legal aspects of the activities of the servicemen of the State Border Guard Service of Ukraine concerning the organization of forced return, forced expulsion, and readmission of foreigners and stateless persons who have violated legislation in the field of state border protection. It is substantiated that, despite the clearly defined powers of the State Border Guard Service, the implementation of these procedures is associated with significant difficulties, primarily

in ensuring compliance with the procedural time limits established by Article 289 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine. Based on an analysis of academic sources, it is established that the existing legal norms require further clarification and harmonization, as the absence of precise mechanisms and coordinated algorithms of interaction between the State Border Guard Service, the State Migration Service, the courts, and other public administration entities leads to legal uncertainty in the consideration of cases related to forced expulsion and readmission.

The study outlines the key problems of law enforcement practice: the complexity of identifying foreigners, deficiencies in procedures for documenting the fact of detention, and inconsistencies between national legal provisions and international standards in the field of protection of persons deprived of liberty. Particular attention is paid to the issue of courts' failure to comply with the requirement to consider such cases on the day the claim is filed, which results from organizational constraints, including the absence of judicial proceedings on weekends and public holidays. The presented analysis of judicial practice confirms the systemic nature of such deviations and demonstrates the need for updated regulatory provisions. The article substantiates the expediency of amending Article 289 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine in order to ensure real and effective judicial control over the detention of foreigners and compliance with the principles of the rule of law and proportionality. It is concluded that improving the administrative and legal mechanism for the detention of foreigners is a necessary precondition for forming a coherent model of state policy in the field of migration control and ensuring human rights in the context of increasing cross-border challenges.

Key words: foreigners, detention, judicial review, State Border Guard Service of Ukraine, migration.

Постановка проблеми. Військовослужбовці структурних підрозділів Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) та органів охорони державного кордону уповноважені організовувати примусове повернення, примусове видворення та реадмісію стосовно іноземців та осіб без громадянства, які порушили законодавство з прикордонних питань (ухилення від рішення про примусове повернення, видворення чи реадмісію, перешкоджання у здійсненні зазначених процедур) та подавати позов до суду стосовно таких іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, про застосування судом до таких осіб закріплених передбачених Кодексом адміністративного судочинства заходів.

Однак, процесуальні терміни у деяких випадках не дозволяють виконати вимоги законодавства стосовно термінів розгляду справ стосовно примусового видворення чи реадмісії зазначеної категорії осіб.

Метою дослідження є визначення наявної проблематики порядку розгляду справ іноземців або осіб без громадянства стосовно примусового видворення чи реадмісії.

Стан опрацювання проблематики. Суттєвий внесок у питання законодавчої регламентації зробили нижчезазначені науковці.

Демчик Н. [1] у своїй роботі зазначає, що адміністративні справи щодо примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України; затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення іноземців та осіб без громадянства, які підлягають примусовому видворенню за межі України; продовження строку затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення іноземців та осіб без громадянства, які підлягають примусовому видворенню за межі України, здійснюються в порядку адміністративного судочинства. Проведений науковицею аналіз свідчить, що законодавство України щодо примусового повернення і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства з території України потребує більшої конкретизації, змін та доповнень.

Карнаушенко С. [2] дослідив сутності такого явища як примусове видворення, труднощів, які виникають при вирішенні судом справ щодо примусового видворення іноземців та осіб без громадянства, а також актуальні проблеми видворення на етапі розвитку адміністративного законодавства.

Сірант М. [3] у своєму дослідженні дослідив особливості провадження по адміністративним справам щодо поміщення іноземців, які підлягають видворення або реадмісії, до пункту тимчасового перебування іноземців і осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Кузь Ю., Сойко О., Белай С. [4] розглядають діяльність органів та підрозділів охорони державного кордону під час виконання завдань із забезпечення процедур реадмісії, примусового повернення та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства в пунктах пропуску

через державний кордон України у країни проживання або треті країни. Зазначають, що проблеми органів та підрозділів охорони державного кордону щодо забезпечення реадмісії, примусового повернення та видворення поглиблюються відсутністю чітких алгоритмів роботи органів управління щодо цих видів діяльності.

Гаврік Р., Сівер А. [5] розкрито порядок провадження у справах про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства або затримання з цією метою, підстави для задоволення адміністративного позову про це та для відмови у його задоволенні. Автори зазначають, що умовами, за яких неможливо ідентифікувати іноземця чи особу без громадянства, забезпечити примусове видворення чи реадмісію особи, що є підставою для затримання особи є: відсутність співпраці з боку іноземця або особи без громадянства під час процедури його ідентифікації; неодержання інформації з країни громадянської належності іноземця або країни походження особи без громадянства чи документів, необхідних для ідентифікації особи. Щодо даного питання авторами проаналізована судової практика.

Мартянова Р. [6] у своїй роботі провела дослідження механізму притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства за порушення законодавства, що забезпечуються уповноваженими органами Державної міграційної служби України. розглядають взаємодію поліції, прокуратури та Державної прикордонної служби України у протидії організованим кримінальним правопорушенням, пов'язаним із контрабандою, незаконним обігом зброї та наркотиків, тероризмом і протиправним перетином державного кордону України. Визначила порядок здійснення органами Державної міграційної служби заходів спрямованих на забезпечення контролю за перебуванням іноземців на території України, та їх повноваження щодо накладання адміністративного стягнення за порушення законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну, невиконання обов'язків приймаючої сторони та незаконне сприяння іноземцям або особам без громадянства в ухиленні від виїзду з України.

Аналіз праць зазначених науковців та законодавства з питань, що пов'язані з видворенням та реадмісією іноземців та осіб без громадянства, дає підстави вважати, що нормативно-правова база із зазначеного питання потребує додаткового вивчення та доопрацювання.

Виклад основного матеріалу. Активізація міграційних процесів у світі, посилення транскордонних викликів, зокрема нелегальної міграції, контрабанди та торгівлі людьми, створюють для України низку серйозних викликів у сфері охорони державного кордону та контролю за перебуванням іноземців і осіб без громадянства. У цих умовах особливої ваги набуває діяльність Державної прикордонної служби України, яка виконує не лише функції охорони кордону, а й бере безпосередню участь у заходах, пов'язаних із затриманням, утриманням та передачею іноземців компетентним органам державної влади.

Водночас практика реалізації цих повноважень виявляє низку адміністративно-правових колізій і прогалин, що ускладнюють належне забезпечення законності й дотримання прав людини під час утримання іноземців. До найактуальніших проблем належать: відсутність чітких процедур щодо фіксації факту затримання, недосконалість нормативного регулювання строків і підстав утримання, а також суперечності між положеннями національного законодавства та міжнародними стандартами у сфері захисту прав осіб, позбавлених свободи.

Крім того, спостерігається певна неврегульованість у взаємодії між ДПСУ, Державною міграційною службою, судами та іншими суб'єктами публічної адміністрації. Нерідко це призводить до правової невизначеності щодо компетенції конкретних органів, процесуального статусу затриманих осіб та порядку реалізації судового контролю за їх утриманням. Такі обставини актуалізують необхідність комплексного аналізу адміністративно-правових аспектів утримання іноземців представниками ДПСУ з урахуванням принципів верховенства права, пропорційності та поваги до людської гідності.

Беручи до уваги міжнародні зобов'язання України, зокрема, практику Європейського суду з прав людини, держава зобов'язана забезпечити утримання іноземців виключно на підставі закону, у чітко визначених межах і з належними гарантіями судового захисту. Відтак, наукове осмислення проблематики утримання іноземців представниками ДПСУ має не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки сприяє удосконаленню правового регулювання, підвищенню ефективності адміністративної діяльності та дотриманню прав людини в міграційних процедурах.

Отже, дослідження проблемних питань адміністративно-правового забезпечення утримання іноземців є важливим напрямом розвитку національної науки адміністративного права, адже воно

спрямоване на формування збалансованої моделі взаємодії органів державної влади у сфері міграційного контролю та на забезпечення правомірності дій посадових осіб ДПСУ.

У ст. 289 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАСУ) [7] закріплено, що у випадках, коли є достатні підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства, щодо якої ухвалено рішення про примусове видворення чи реадмісію, може уникати виконання відповідного рішення, перешкоджати його реалізації або існує ризик її втечі, а також якщо така особа не має документів, які надають право на виїзд з України, компетентні органи державної влади мають право звернутися до суду із відповідним позовом. Метою звернення є застосування судом до іноземця чи особи без громадянства одного з передбачених законодавством заходів впливу, а саме:

затримання з метою встановлення особи та/або забезпечення примусового видворення за межі України;

затримання з метою передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

передання на поруки підприємству, установі чи організації;

покладення обов'язку внести заставу як гарантію належного виконання рішення про видворення.

Суд має проводити розгляд адміністративних справ, що підпадають під дію статті 289 КАСУ у день подачі позовної заяви.

Припис ч. 18 ст. 289 КАСУ [7] декларує, що на час розгляду судом першої та апеляційної інстанцій справи по суті позовних вимог і до набрання рішенням суду законної сили іноземець або особа без громадянства утримується у спеціально обладнаному для таких цілей приміщенні органу (підрозділу) охорони державного кордону, органу Служби безпеки України, який її затримав, або у пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Ухвалою Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області від 28.08.2024 [8] відкрито провадження у справі та призначено її до судового розгляду в порядку спрощеного позовного провадження на 15:30 28.08.2024, однак судове засідання було відкладено на 13:00 29.08.2024. Такий процесуальний підхід фактично свідчить про відступ від приписів ч. 15 ст. 289 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якої справи щодо затримання іноземців підлягають обов'язковому розгляду судом саме в день їх надходження. Імперативність цієї норми зумовлена необхідністю забезпечення невідкладного судового контролю за фактом обмеження свободи особи, проте на практиці її виконання нерідко ускладнюється організаційними та процесуальними обставинами, що й зумовлює відтермінування розгляду таких категорій справ.

Таким чином, наведений приклад підтверджує стабільну тенденцію практичного відходу судів від буквального застосування статті 289 КАС України, що створює правову невизначеність щодо статусу затриманих осіб та потребує нормативного врегулювання.

Поряд з цим варто зазначити, що існують випадки затримання іноземців та осіб без громадянства у вихідні та святкові дні, коли судочинство не здійснюється взагалі, тому виконати припис п. 15 ст. 289 КАСУ не можливо.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Аналіз застосування статті 289 КАС України засвідчив наявність системної практичної проблеми: суди не завжди здійснюють розгляд таких категорій справ у день їх надходження, що прямо суперечить вимогам ч. 15 цієї статті. Відкладання розгляду є типовим явищем і зумовлено переважно об'єктивними організаційними перешкодами, зокрема відсутністю судочинства у вихідні та святкові дні, завантаженістю суддів, необхідністю забезпечення участі сторін тощо.

Практика застосування ст. 289 КАСУ демонструє несумісність вимоги про розгляд адміністративних справ у день подання позовної заяви з реальною діяльністю судів у вихідні та святкові дні. Це створює правову невизначеність щодо процесуального статусу затриманих осіб та механізмів захисту їхніх прав.

Для забезпечення принципів верховенства права, пропорційності та поваги до людської гідності необхідне системне вдосконалення адміністративно-правового механізму утримання іноземців із чітким визначенням підстав, строків і процедур та ефективним судовим контролем.

Вбачається доцільність викласти п. 18 ст. 289 КАСУ в такій редакції: *«з моменту отримання судом позовної заяви, в порядку, передбаченому вимогами цієї статті, а також на час розгляду судом першої та апеляційної інстанцій справи по суті позовних вимог і до набрання рішенням суду законної сили іноземець або особа без громадянства утримується у спеціально обладнаному*

для таких цілей приміщенні органу (підрозділу) охорони державного кордону, органу Служби безпеки України, який її затримав, або у пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні».

Перспективи подальших досліджень. Розробка комплексної адміністративно-правової моделі регулювання утримання іноземців із чітким визначенням компетенції органів, процедур фіксації затримання, строків утримання та заходів судового контролю.

Вивчення правових механізмів забезпечення судового контролю у вихідні та святкові дні для гарантування безперервного захисту прав іноземців у випадках термінових адміністративних процедур.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Демчик Н. Правове регулювання застосування примусового повернення і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства. URL https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/may/12809/252-256.pdf?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 15.10.2025).
2. Карнаушенко С. Адміністративне судочинство щодо примусового видворення іноземців URL: <https://doi.org/10.32782/2523-4269-2024-86-65-71> https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/07/54.pdf?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 15.10.2025).
3. Сірант М. Особливості провадження по адміністративним справам щодо поміщення іноземця, який підлягає видворення або реадмісії, до пункту тимчасового перебування. URL: <https://doi.org/10.32782/2523-4269-2024-86-65-71> https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/03/83.pdf?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 15.10.2025).
4. Кузь Ю., Сойко О., Белай С. Моделювання діяльності органів охорони державного кордону щодо забезпечення процедур з реадмісії, примусового повернення та видворення іноземців та осіб без громадянства в пунктах пропуску. URL: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/03/83.pdf?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 15.10.2025).
5. 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. URL: <https://doi.org/10.32782/2523-4269-2024-86-65-71> <https://periodica.nadpsu.edu.ua/index.php/legal/article/view/306/307> (дата звернення: 15.10.2025).
6. Мартянова Р. Механізм притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства за порушення міграційного законодавства. URL: <https://surl.li/ylcddg> (дата звернення: 15.10.2025).
7. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 15.10.2025).
8. Ухвала Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області. Справа № 495/8107/24 Номер провадження 2-а/495/64/2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15-Text> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121305360> (дата звернення: 07.11.2025).

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.58>

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МИТНИХ ЗБОРІВ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ (XVIII – ПОЧАТОК XX СТОЛІТТЯ)

Черкунов О.В.,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0009-0007-8880-6955
e-mail: cherkunov.alex@gmail.com

Черкунов О.В., Історико-правові засади організації митних зборів на українських землях (XVIII – початок XX століття).

У статті досліджено історико-правові засади організації митних зборів на українських землях упродовж XVIII – початку XX століття як ключовий елемент становлення публічної влади, фінансової системи та державного суверенітету.

Автор зосереджується на виявленні концептуальних засад митної політики в період, коли інституційна форма митниці у сучасному розумінні ще не була сформована, однак механізми справляння мита, встановлення торговельних зборів і контроль за їх надходженням уже виконували функції державного регулювання зовнішньоекономічних відносин. Доведено, що правові акти цього періоду відображали логіку формування національних фінансово-адміністративних інститутів та демонстрували поступову еволюцію митної політики як інструменту економічного захисту і політичного самовизначення.

Особливу увагу приділено аналізу положень Конституції Пилипа Орлика 1710 року як одного з перших модерних конституційних актів Європи, у якому зафіксовано принципи фінансової самостійності та підзвітності.

Розглянуто положення Конституції Української Народної Республіки 1918 року, які закріплювали принцип фінансового суверенітету як складову політичної незалежності. Проаналізовано правову логіку заборони стягнення будь-яких податків і зборів без ухвали Всенародніх Зборів.

Окремий блок дослідження присвячено періоду Гетьманат Павла Скоропадського 1918 року, коли фінансово-фіскальна сфера зазнала централізації та інституційного оформлення.

Окрему увагу приділено становленню митної системи у перші роки радянської влади в Україні. На основі архівних матеріалів Київського дільничного митного інспекторства 1920-х років проаналізовано організаційну структуру, функції та дисциплінарні механізми митної служби, її інтеграцію до системи державної безпеки та централізованого адміністративно-планового управління.

У статті зроблено висновок, що еволюція митних зборів на українських землях у XVIII – на початку XX століття відображає послідовне формування національної фіскальної системи, в якій мито виступає інструментом фінансової стабільності, економічного самозахисту та утвердження державності. Вивчення цих процесів дозволяє глибше зрозуміти генезу сучасної митної служби України та обґрунтувати її правові трансформації в контексті європейської інтеграції.

Ключові слова: історико-правові засади, митна політика, митні збори, фіскальна система, державний суверенітет, публічні фінанси, Конституція Пилипа Орлика, Конституція УНР, Гетьманат 1918 року.

Cherkunov O.V., Historical and legal foundations of the organization of customs duties in Ukrainian territories (18th – Early 20th century).

The article examines the historical and legal foundations of customs duties on Ukrainian lands

from the eighteenth century to the early twentieth century, viewing them as a crucial component in the development of public authority, the financial system, and state sovereignty. The study focuses on identifying the conceptual bases of customs policy during a period when the institutional model of a customs administration, in the modern sense, had not yet taken shape. Nevertheless, mechanisms for levying duties, establishing trade charges, and supervising their collection were already functioning as instruments of state regulation of foreign trade. It is demonstrated that the legal acts of this era reflected the gradual formation of national financial-administrative institutions and the evolution of customs policy as a tool of economic protection and political self-determination.

Special attention is given to the Constitution of Pylyp Orlyk of 1710, one of the earliest modern constitutional acts in Europe, which articulated principles of fiscal autonomy and public accountability. The analysis also covers the Constitution of the Ukrainian People's Republic of 1918, which affirmed financial sovereignty as an element of political independence and prohibited the imposition of taxes and duties without a resolution of the All-National Assembly.

A separate section addresses the period of Hetman Pavlo Skoropadsky in 1918, marked by the centralization and institutional structuring of the fiscal sphere. Furthermore, the article considers the establishment of the customs system in the first years of Soviet rule in Ukraine. Drawing on archival materials from the Kyiv District Customs Inspectorate of the 1920s, it examines organizational structure, functions, disciplinary regulation, and the integration of customs authorities into the system of state security and centralized administrative planning.

The article concludes that the evolution of customs duties on Ukrainian territory from the eighteenth to the early twentieth century reflects the consistent development of a national fiscal system, in which customs revenues served as an instrument of financial stability, economic self-protection, and state-building. Understanding these historical processes offers valuable insight into the origins of Ukraine's contemporary customs administration and provides a foundation for analysing its ongoing legal transformation within the context of European integration.

Key words: historical and legal foundations, customs policy, customs duties, fiscal system, state sovereignty, public finance, Constitution of Pylyp Orlyk, Constitution of the Ukrainian People's Republic, Hetmanate of 1918.

Постановка проблеми. Історія митної справи на українських землях є невід'ємною складовою процесу державотворення, однак її правовий вимір досі залишається фрагментарно висвітленим у науковій літературі. Попри наявність значної кількості історичних, економічних та політичних досліджень, правові механізми організації та справляння митних зборів у XVIII – на початку XX століття системно не аналізувалися.

У цей період мито виконувало не лише фінансову функцію, а й відігравало ключову роль у забезпеченні економічного самозахисту, контролі за торгівлею та зміцненні державного суверенітету. Конституційні акти, урядові розпорядження та нормативно-правові норми закріплювали принципи прозорості, підзвітності та централізованого управління фінансовими потоками, що безпосередньо впливало на формування національних інститутів публічних фінансів.

Метою дослідження є всебічний аналіз історико-правових засад організації митних зборів на українських землях упродовж XVIII – початку XX століття з метою виявлення ключових етапів становлення національної фінансової політики та інституційних механізмів управління митними надходженнями. Особлива увага приділяється з'ясуванню ролі нормативно-правових актів у формуванні правової моделі митної політики як інструменту державного суверенітету та фінансової стабільності.

Стан опрацювання проблематики. Питання історико-правових засад організації митних зборів на українських землях залишається порівняно малодослідженим у вітчизняній правовій науці, попри його важливе значення для розуміння генези публічних фінансів та становлення державного суверенітету. Історичний аспект митної політики традиційно висвітлювався фрагментарно – переважно в контексті загальної історії держави і права, фінансового права або економічної історії.

Окремі елементи проблематики аналізувалися у працях, присвячених конституційним актам XVIII–XX століть, розвитку фінансових інститутів Гетьманщини, а також трансформації податково-митної системи в добу національного державотворення початку XX століття.

Актуальність обраної теми зумовлена потребою комплексного історико-правового аналізу митної політики як важливого складника публічних фінансів та державного суверенітету України.

Виклад основного матеріалу. Проблематика правового регулювання митних зборів на українських землях упродовж XVIII – початку XX століття є ключовою для осмислення інституційних витоків вітчизняної державності. Саме в цей період сформувалися основні засади фіскальної політики, управління публічними фінансами та регулювання транскордонної торгівлі. Хоча сучасне поняття та організаційна модель митної служби на той час ще не існували, механізми стягнення мита, запровадження торговельних зборів і контролю за переміщенням товарів фактично виконували функції протомитного управління та становили основу майбутньої системи державного фінансового нагляду.

Показовим для цього періоду є нормативний корпус, що закріплював первинні форми фінансово-адміністративного контролю. Від положень Конституції Пилипа Орлика 1710 року до актів Української Народної Республіки та Української Держави простежується спільний знаменник: мито розглядалося не лише як джерело доходів, а й як інструмент політичного самоствердження, захисту економічної самостійності та забезпечення державного інтересу в зовнішній торгівлі. Саме тому історико-правовий аналіз митних інститутів цього часу дозволяє простежити тяглість української державницької традиції та співвіднести її з європейськими тенденціями модернізації інституцій публічної влади.

Конституція Пилипа Орлика 1710 року є одним із найраніших прикладів комплексного нормативного акта, що визначав засади організації влади та фінансового управління у козацькій державі. Документ закріплював автономний статус Війська Запорозького та включав положення щодо контролю над кордонами, торгівлею і фінансовими потоками. Через ці норми фактично формувалася концепція національної фіскальної юрисдикції.

Особливу увагу привертає стаття IX, яка установлює посаду генерального підскарбія, відповідального за управління публічними доходами, у тому числі торговельними зборами та іншими фінансовими надходженнями [1]. Важливо, що гетьман не мав одноособового доступу до державного скарбу – відповідні функції передавалися спеціальним службовцям. Такий підхід свідчить про раннє усвідомлення потреби у прозорому розподілі публічних коштів і формуванні засад бюджетної підзвітності.

Конституція також містила положення, спрямовані на запобігання свавільному встановленню податків і зборів на місцевому рівні, зокрема у сферах прикордонної торгівлі та перевезень [1]. З огляду на роль митних пунктів як місць не лише збору платежів, а й забезпечення безпеки кордонів, такі норми формували розуміння мита як одного з маркерів державного суверенітету та контрольованості території.

Наступний важливий етап формування митного права пов'язаний з інституційним відродженням Української держави у 1917–1918 роках. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 року кодифікувала засади організації влади та встановлювала принципи централізованого управління фінансами. Зокрема, стягнення податків та ухвалення державних позик допускалося лише за рішенням Всенародніх Зборів [2]. Це було прямим правовим проявом фінансового суверенітету, що поширювався і на митні надходження.

Хоча термін «митниця» прямо не вживався, логіка конституційних положень дає підстави говорити про наявність структур, відповідальних за збір торговельних платежів і контроль переміщення товарів через кордон. З огляду на попередні імперські практики, митні збори становили істотну частину доходів, а формування власної системи їх адміністрування було важливим кроком у закріпленні державної незалежності.

Як слушно зазначає П.П. Гай-Нижник, у перші місяці існування УНР митні установи ще підпорядковувалися петроградському Міністерству фінансів, а процес створення власної митної служби супроводжувався організаційними труднощами та дефіцитом кадрів [3]. Лише навесні 1918 року розпочалася реальна інституціоналізація Департаменту митних зборів, хоча його штат був укомплектований неповністю.

Період Гетьманату став етапом централізації та формалізації фінансово-адміністративних інститутів. «Закони про тимчасовий державний устрій України» від 29 квітня 1918 року юридично закріпили концентрацію виконавчої влади в руках Гетьмана, що дозволило швидше формувати єдину систему публічного управління, включно з митною сферою [4].

Ключовою інституційною новелою стала Фінансова рада, до складу якої входили високопосадовці фінансових органів, а її функції охоплювали контроль над позиками, грошовим обігом і

фінансовими актами. Департамент митних зборів набув системного статусу та координував діяльність митних установ по всій території України. Як зазначає М.В. Чубата, ця інституція залишається недостатньо дослідженою, попри її очевидне значення для розбудови фінансової системи Гетьманату [5].

Концентрація фіскальних повноважень у центрі держави забезпечувала оперативність прийняття рішень та унеможливлювала хаотичне управління митними потоками. Такий підхід був принципово відмінним від попередніх автономних і імперських моделей та відображав європейські тенденції до бюрократичної раціоналізації держави.

Перші роки радянської влади в Україні позначилися непростим процесом відновлення державних інституцій після воєнних подій та загального адміністративного хаосу. Митна служба не була винятком: вона формувалася на руїнах попередньої імперської системи, в умовах дефіциту кадрів, браку ресурсів та політичної турбулентності. Поступове створення у структурі Наркомату зовнішньої торгівлі Українського митного округу й підпорядкування його союзним органам означало фактичну втрату елементів державного суверенітету в митній сфері та вбудовування української митної адміністрації у загальний союзний механізм планово-адміністративного управління.

Архівні матеріали Київського дільничного митного інспекторства за 1923–1925 рр. дають можливість відтворити доволі детальну картину функціонування митної служби у цей перехідний період. Увага службових документів зосереджувалася не лише на класичному фіскальному контролі за переміщенням товарів, а й на ширшому комплексі завдань: запобіганні контрабанді, контролі поштових відправлень, перевірці залізничних вантажів, участі у заходах із захисту кордону та протидії «економічним втратам республіки» [8]. У службових інструкціях того часу митні органи визначалися як елемент системи економічної безпеки, тісно пов'язаної з карально-розвідувальними структурами.

Організаційна структура інспекторства виглядала цілком бюрократично оформленою: інспектори, контролери, бухгалтерія, канцелярія, секретаріат та допоміжний персонал. Посади, їх статус, порядок заміщення та система табелів були чітко формалізовані. Водночас кадрові документи свідчать про постійний дефіцит підготовлених кадрів: практикою було призначення тимчасових виконувачів обов'язків, залучення людей без належної професійної підготовки та часті ротації [8]. Збереглися рапорти про надмірні навантаження, низьке грошове забезпечення та потребу в преміюванні – усе це вказує на те, що професійний корпус митних службовців лише формувався.

Особливе місце у внутрішній документації посідали питання дисципліни. Фіксувалися випадки запізньов, недбалої поведінки, самовільного залишення постів, нецільового використання часу. До таких порушень ставилися як до потенційної загрози державній дисципліні та ідеологічній надійності. Застосовувалися заходи відповідальності, аж до усунення від обов'язків на період службового розслідування. Водночас простежуються і форми морального заохочення – подяки за «сумлінність і ревність у службі» [8].

Загальною рисою періоду стала посиленна взаємодія митних органів з органами державної безпеки – ДПУ (ОДПУ). У службових циркулярах містилися вказівки щодо негласного спостереження, перевірки «соціально неблагонадійних елементів», недопущення вивезення капіталу та поширення антирадянської літератури [8]. По суті, митниця виступала частиною ширшого репресивно-контрольного механізму молодшої радянської держави.

Разом із практикою, формувалася й нормативний фундамент. Важливу роль у становленні правової основи роботи митних органів відіграв Митний статут СРСР від 14 грудня 1924 року – перший комплексний акт, що систематизував правила митного контролю, порядок боротьби з контрабандою та принципи тарифної політики. Саме з його появою митна система УСРР остаточно інтегрувалася в єдину союзню модель, а республіканські нормативні акти відійшли на другий план.

Важливо наголосити, що кадрова політика митної служби у цей час також мала ідеологічний вимір. До штату залучали як фахівців дореволюційної доби, так і «червоних спеціалістів», що пройшли партійну перевірку. Діяли курси підготовки митників у Харкові, Петрограді, Іркутську та Ташкенті; активно впроваджувалися механізми внутрішнього нагляду та партійного контролю. У прикордонних районах навіть існувала заборона приймати на службу місцевих мешканців, щоб уникнути ризиків сприяння контрабанді.

Архівні документи Київського дільничного інспекторства підтверджують складність і багатомірність роботи митної служби. Наприклад, фіксувалися випадки затримки вантажів до прибуття комісії ДПУ, оформлення актів щодо пошкодження пломб, ведення журналів перевірок із за-

значенням прізвищ відповідальних осіб, вартості затриманих товарів та обставин порушення [8].

У випадках скарг на митників оформлювалися акти, бралися пояснення, здійснювалися перевірки, приймалися рішення про відсторонення або дисциплінарні заходи. Це дозволяє говорити про становлення внутрішнього адміністративно-процедурного механізму, який, хоч і не був оформлений у вигляді окремого процесуального закону, фактично функціонував за логікою дисциплінарного провадження.

Важливий аспект – міжнародний. У документах 1924–1925 рр. простежуються інструкції щодо виконання зовнішньоторговельних контрактів із фірмами Італії, Австрії, Туреччини та Німеччини. Митна служба виступала інструментом забезпечення міжнародних зобов'язань УСРР: вимагала сертифікати походження, перевіряла відповідність рахунків-фактур, контролювала транзитні операції.

Окрему увагу заслуговує документальність процесів: акти складалися у двох примірниках, заповнювалися на уніфікованих бланках, обов'язково включали кваліфікуючі реквізити. Звітність мала регулярний, часто щотижневий, характер. Така формалізація є передвісником сучасних механізмів митного аудиту та внутрішнього контролю.

На основі аналізу службових записок, наказів, звітів і листування можна дійти висновку, що вже в середині 1920-х років митна служба УСРР функціонувала як повноправний адміністративний орган із чіткою вертикаллю підпорядкування, регламентованими процедурами, внутрішнім документообігом і системою відповідальності. Вона поєднувала фіскальну, правоохоронну та зовнішньоекономічну функції, водночас залишаючись частиною централізованого та політично контрольованого механізму радянської держави.

Архівні матеріали переконливо демонструють, що період 1921–1925 років став етапом інституційного закладення радянської моделі митної служби на території України. Це була модель, що спиралась на централізацію, ідеологічний контроль, документальну дисципліну та поступове формування професійного кадрового ядра. На цьому фундаменті в наступні десятиліття вибудовувалася вся радянська митна система, що функціонувала в логіці планово-командної економіки та політизованого адміністративного управління.

Висновки. Історія становлення митних зборів на українських землях упродовж XVIII – початку XX століття показує, що митна справа завжди була більше, ніж просто збір коштів з товарів на кордоні. Вона виступала інструментом управління економікою, способом захисту внутрішнього ринку, засобом наповнення бюджету та однією з ознак реальної державності.

Від Конституції Пилипа Орлика до перших радянських нормативних актів бачимо послідовний розвиток уявлень про фінансовий суверенітет і роль держави в контролі за зовнішньоторговельними потоками. Орлик заклав ідею прозорого управління коштами та підзвітності посадовців – на той час це був революційний підхід. Конституція УНР зробила акцент на тому, що будь-які податки й митні рішення мають ухвалюватися лише представницьким органом народу. Гетьманат продемонстрував прагнення швидкої централізації фінансової системи й створення дієвих органів митного управління.

Перші радянські роки, хоч і принесли втрату фінансової самостійності та жорстке підпорядкування, водночас заклали практичний, адміністративний фундамент митної служби: з її чіткою структурою, кадровою вертикаллю, підзвітністю, дисципліною, службовими розслідуваннями, внутрішнім аудитом та документальними стандартами. Архіви переконливо показують, як митниця поступово перетворювалася на системний орган влади з багатофункціональними повноваженнями – від фіскальних до правоохоронних і аналітичних.

Еволюція митної справи в Україні має очевидну тяглість:

від локальних зборів і першої спроби впорядкувати фінанси у XVIII ст.;

до усвідомлення мита як символу політичної незалежності у 1918 р.;

і до становлення професійної бюрократичної служби у 1920-х роках.

Отже, навіть в умовах втрати автономії чи політичних криз в Україні існувала своя логіка розбудови фінансової системи та розуміння ролі митниці як інструменту економічної безпеки і державного контролю.

Для сучасної України це історичне підґрунтя має не лише академічне, а й практичне значення. Ми бачимо, що питання прозорості, підзвітності, професійності, захисту економічних інтересів держави та безпекової ролі митниці не є новими. Вони мають глибоке історичне коріння і природно інтегруються у сучасні реформи й курс на європейську інтеграцію.

Тож повернення до цих історичних досвідів допомагає не лише переосмислити минуле, а й побудувати сильну та професійну митну службу – як частину європейської демократії і гарантію економічного суверенітету України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція Пилипа Орлика 1710 року. URL: <https://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html> (дата звернення: 20.10.2025).
2. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР): прийнята 29 квітня 1918 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18> (дата звернення: 20.10.2025).
3. Гай-Нижник П.П. Зародження митної справи в УНР (1917–1918 рр.): організація служби, основи діяльності, правові засади. Історія торгівлі, податків та мита. Збірник наукових праць. Дніпропетровськ, 2007.
4. Закони про тимчасовий державний устрій України: прийняті 29 квітня 1918 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18#Text> (дата звернення: 20.10.2025).
5. Чубата М.В. Особливості податкової та митної політики в Українській Державі (1918 р.) у висвітленні вітчизняних правознавців. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2024. № 5. С. 22–29. DOI <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2024-5-4>.
6. Архирейський Д.В. Особливості кадрової роботи митних установ УСРР у 1921–1924 рр. Питання історії та історіографії. 2010. № 1–2. С. 44–54. https://ipt.nmu.org.ua/ua/vidavn/gj/2010_1-2/Arhireyskiy.pdf.
7. Лемеха Р.І. Історія становлення та розвитку інституту митних режимів в Україні. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. 2020. Т. 31 (70), № 5. С. 57–63. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2020.5/11>.
8. Державний архів Київської області. Київське дільничне митне інспекторство Українського митного округу. Ф. Р-2894, опис 1, справи 1-186.

УДК: 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.59>

ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У СОЦІАЛЬНІЙ ВЗАЄМОДІЇ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ (НА ПРИКЛАДІ ЛОБІЗМУ)

Швець Д.Є.,

*доктор соціологічних наук, професор,
проректор з науково-педагогічної та навчальної роботи
ПрАТ «ПВНЗ «Запорізький інститут економіки
та інформаційних технологій»
ORCID: 0009-0005-4073-6754*

Гулєвська Г.Ю.,

*кандидатка юридичних наук, доцентка,
завідувачка кафедри права та публічного управління
ПрАТ «ПВНЗ «Запорізький інститут економіки
та інформаційних технологій»
ORCID: 0009-0005-4073-6754*

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*

Швець Д.Є., Гулєвська Г.Ю., Костроміна О.Г. Запобігання конфлікту інтересів у соціальній взаємодії у публічному управлінні (на прикладі лобізму).

У статті здійснено комплексний аналіз проблематики запобігання конфлікту інтересів у сфері публічного управління в умовах трансформації українського суспільства та легалізації інституту лобіювання. Автори розкривають доктринальні засади розуміння природи конфлікту інтересів, спираючись на широку історико-теоретичну базу - від філософських поглядів Арістотеля до сучасних інституційних теорій (Д. Норт, О. Вільямсон) і теорії «принципал-агент». Останній підхід дозволяє розглядати конфлікт інтересів як прояв агентської проблеми, коли публічний службовець може діяти всупереч інтересам громадян заради приватної вигоди.

Особливу увагу приділено дослідженню ризиків трансформації лобіювання у конфлікт інтересів, що виникає, коли приватний інтерес стає визначальним фактором при ухваленні управлінських рішень. У роботі детально проаналізовано три види конфлікту інтересів у контексті взаємодії з лобістами: реальний, потенційний та уявний. Автори пояснюють специфіку кожного виду: потенційний конфлікт часто пов'язаний з перспективою майбутнього працевлаштування службовця у лобістській структурі, реальний - з наявними майновими чи родинними зв'язками, а уявний виникає через недостатню прозорість взаємодії, що формує у суспільстві хибне уявлення про корупцію.

Важливим аспектом дослідження є аналіз новітньої нормативно-правової бази України, зокрема Закону України «Про лобіювання» та функціонування Реєстру прозорості. Розглянуто роль Правил етичної поведінки суб'єктів лобіювання, які діють як превентивний механізм, формуючи культуру доброчесності та встановлюючи обмеження щодо подарунків і неформальних послуг.

У статті систематизовано конкретні заходи врегулювання конфлікту інтересів для публічних службовців: обов'язкова самоідентифікація конфлікту перед початком взаємодії, усунення від процесу прийняття рішень і протолювання контактів у Реєстрі прозорості. Автори доходять

висновку, що ефективність запобігання конфлікту інтересів досягається не шляхом заборони лобіювання, а через його тотальну прозорість, підзвітність і впровадження жорстких етичних стандартів. Інституціоналізація лобіювання розглядається як важливий крок для перетворення тіньових домовленостей на цивілізований процес соціальної взаємодії, що сприяє зміцненню доброчесності в системі публічного управління України.

Ключові слова: конфлікт інтересів, публічне управління, лобіювання, прозорість, доброчесність, етичність, Реєстр прозорості.

Shvets D.Ye., Hulevska H.Yu., Kostromina O.H. Prevention of conflict of interest in social interaction in public administration (using lobbying as an example).

The article provides a comprehensive analysis of the issues regarding the prevention of conflicts of interest in public administration amidst the transformation of Ukrainian society and the legalization of lobbying. The authors reveal the conceptual foundations for understanding the nature of conflicts of interest, drawing on a broad historical and theoretical basis—from Aristotle’s philosophical views to modern institutional theories (D. North, O. Williamson) and the principal-agent theory. The latter approach allows for viewing a conflict of interest as a manifestation of the agency problem, where a public official may act contrary to the interests of citizens for the sake of private gain.

Particular attention is paid to examining the risks of lobbying transforming into a conflict of interest, which occurs when a private interest becomes a determining factor in making management decisions. The paper analyzes in detail three types of conflicts of interest in the context of interaction with lobbyists: actual, potential, and perceived. The authors explain the specifics of each type: a potential conflict is often linked to the prospect of the official’s future employment in a lobbying structure; an actual conflict involves existing property or family ties; and a perceived conflict arises due to insufficient transparency of interaction, creating a false impression of corruption in society.

An important aspect of the study is the analysis of Ukraine’s latest regulatory framework, specifically the Law of Ukraine «On Lobbying» and the operation of the Transparency Register. The role of the Rules of Ethical Conduct for Lobbying Entities is examined; these act as a preventive mechanism, fostering a culture of integrity and establishing restrictions on gifts and informal services.

The article systematizes specific measures for managing conflicts of interest for public officials: mandatory self-identification of the conflict before interaction begins, recusal from the decision-making process, and the recording of contacts in the Transparency Register. The authors conclude that effective prevention of conflicts of interest is achieved not by prohibiting lobbying, but through its total transparency, accountability, and the implementation of strict ethical standards. The institutionalization of lobbying is viewed as a critical step in transforming shadow agreements into a civilized process of social interaction, contributing to strengthening integrity within Ukraine’s public administration system.

Key words: conflict of interest, public administration, lobbying, transparency, integrity, ethics, Transparency Register.

Постановка проблеми. Конфлікт інтересів у сфері публічного управління є актуальною проблемою, яка потребує комплексного теоретичного осмислення та вдосконалення практичних механізмів запобігання. Незважаючи на тривалу історію наукових досліджень цього феномену, досі існує потреба у систематизації різних теоретичних підходів і концепцій для формування комплексного розуміння сутності й природи конфлікту інтересів як соціально-правового явища. Наразі в Україні розвивається інститут лобіювання, який нещодавно було врегульовано на рівні спеціального законодавчого акта. Новели правового регулювання та потреби практики у цій сфері актуалізують питання конфлікту інтересів у соціальній взаємодії між публічними й приватними учасниками суспільних відносин, пов’язаних з лобістською діяльністю. Мінімізація впливу приватного інтересу на формування та імплементацію публічно-управлінських рішень є важливою передумовою легітимності та суспільної ефективності останніх.

Мета дослідження полягає в аналізі сутності конфлікту інтересів, що виникає в процесі соціальної взаємодії у публічному управлінні на прикладі лобіювання, та визначення напрямів удосконалення механізмів його запобігання.

Стан опрацювання проблематики. Проблема запобігання конфлікту інтересів у публічному управлінні активно досліджується науковцями, зокрема такими, як: Н. Березка, О. Волохов, Д. Засць, Я. Зелінська, В. Калетнік, М. Кочеров, А. Марчук, О. Олешко, І. Пастух, І. Слюсарев,

В. Спасенко, І. Шаповалова тощо. Водночас специфіка конфлікту інтересів у контексті соціальної взаємодії публічних службовців із суб'єктами лобіювання в умовах нової інституційної реальності, зокрема, введення в дію 01.09.2025 р. Закону України «Про лобіювання» та впровадження Реєстру прозорості, залишається недостатньо дослідженою.

Виклад основного матеріалу. Історичний досвід свідчить, що до початку XX ст. лобізм був невіддільним від корупції й у своїй основі мав фаворитизм. Він не мав професійних ознак. В 1862 р. у США на базі лексеми «лобі» виникає поняття «лобіювання» (lobbying), а у 1863 р. – «лобіст» (lobbyist), які упродовж другої половини XIX ст. вживалися для позначення різновиду корупційних діянь та їх суб'єктів. З розвитком партій та зростанням повноважень представницьких органів влади, які переймали законодавчі функції й автоматично ставали регуляторами суспільного життя, формувався новий тип відносин між владою, підприємцями. Ці відносини відзначалися прямим лобіюванням інтересів на рівні індивідуальних контактів. У більшості країн політика лобізму тривалий час має прихований характер, лише у США цей феномен набув правового статусу в 1946 р., що зробило теорію більш відкритою. Після інституціоналізації лобіювання у США воно отримало розвиток у всьому світі [1, с. 2-3].

Отже, вже через свою природу, а саме - пряму взаємодію між приватними інтересами та публічною владою, лобіювання об'єктивно містить у собі закладений ризик виникнення конфлікту інтересів. В Україні наразі відбувається трансформація публічної політики у напрямі підвищення її прозорості, в тому числі через легалізацію лобіювання, яке переходить від закулісних практик до відкритої, регульованої та суспільно зрозумілої професійної діяльності.

Прийняття Закону України «Про лобіювання» [2] та впровадження Реєстру прозорості [3] створили нову інституційну реальність, де цінності прозорості, доброчесності й етичності є не просто вимогами, а фундаментальною основою професійної діяльності. Як вірно наголошує І. Шаповалова «терміни «прозорість», «доброчесність», «етичність» є базовими категоріями, на яких ґрунтується нова модель легального лобіювання в Україні. Вони визначають стандарти взаємодії між суб'єктами лобіювання, державними органами, бізнесом та громадянськістю, а також встановлюють рамки професійної поведінки, передбачені законодавством і відповідними підзаконними актами, зокрема Правилами етичної поведінки суб'єктів лобіювання та Положенням про Реєстр прозорості» [4].

На законодавчому рівні лобіювання визначається як діяльність, що здійснюється з метою впливу (спроби впливу) на об'єкт лобіювання в комерційних інтересах бенефіціара (за винагороду, що отримується прямо або опосередковано, та/або з оплатою фактичних витрат, необхідних для її здійснення) або у власних комерційних інтересах особи та стосується предмета лобіювання [2]. Лобіювання – це законний інструмент впливу бізнесу та суспільства на ухвалення рішень органами влади. Водночас воно потребує чітких правил і прозорості, щоб залишатися відкритим і демократичним процесом. Важливою складовою цього процесу є уникнення конфлікту інтересів під час лобіювання [5].

Доктринальні засади розуміння природи конфлікту інтересів мають глибокі історичні корені, які сягають античних часів. Ще у працях Арістотеля містилися міркування про необхідність розмежування приватних і публічних інтересів правителів, які протиставляли правління задля загального блага від того, що слугує приватним інтересам правителів. У XX столітті формується інституційний підхід (Д. Норт, О. Вільямсон) [6, 7], а також теорія «принципал-агент» (М. Дженсен, В. Меклінг) [8], яка дозволила концептуалізувати конфлікт інтересів як прояв агентської проблеми, коли публічний службовець (агент) може переслідувати власні цілі на шкоду інтересам принципала (громадян).

Лобіювання перетворюється на конфлікт інтересів у той момент, коли вплив приватного інтересу стає визначальним для управлінського рішення, нівелюючи публічний інтерес. Це відбувається, коли публічний службовець, внаслідок неформальної взаємодії, особистих зв'язків чи обіцянок лобіста (наприклад, обіцянка високооплачуваної роботи, подарунки, послуги), отримує приватну вигоду або створює преференції для однієї групи інтересів на шкоду суспільному благу. Навіть якщо прямий хабар відсутній, обіцянка лобіста може спровокувати службовця несвідомо діяти на користь приватної сторони, створюючи умови для корупційних ризиків.

Як зазначав Р. Клітгаард, корупція виникає там, де присутні монополія та дискреційні повноваження й відсутня підзвітність [9]. Щодо сфери лобіювання можна зауважити, що нерегульоване лобіювання збільшує «дискрецію» та зменшує «підзвітність» і може спричинити всі три пошире-

ні й усталені в науці види конфлікту інтересів (реальний, потенційний і уявний). Зауважимо, що у Законі України «Про запобігання корупції» поділ конфліктів інтересів здійснюється на два види за критерієм здатності впливу приватного інтересу на неупередженість виконання особами своїх службових обов'язків: потенційний і реальний [10].

Щодо лобізму ми можемо спостерігати потенційний конфлікт інтересів, коли публічний службовець має намір або обґрунтовану перспективу у майбутньому отримати роботу у лобістській чи комерційній фірмі, інтереси якої він зараз регулює або стосовно якої приймає рішення. Це створює спокусу заздалегідь «заслужити» прихильність майбутнього роботодавця. Реальний конфлікт інтересів виникає, коли публічний службовець безпосередньо приймає рішення (або бере участь у його підготовці), маючи вже існуючий фінансовий, майновий або інший приватний зв'язок (наприклад, володіння акціями, позика, родинні відносини) із лобійованою компанією, і цей зв'язок об'єктивно впливає на його неупередженість.

Щодо уявного конфлікту інтересів зазначимо, що в українській науці це питання, як вірно зауважує О. Олешко, не дуже вивчене. У своїй статті [11] він розглядає його як ситуацію, яка за достатньою сукупністю об'єктивних ознак формує уявлення, що конфлікт інтересів є, або може бути наявним, але насправді це уявлення хибне. У контексті лобізму мова йде про ситуацію, коли громадськість, навіть за відсутності реального чи потенційного конфлікту, сприймає чесну взаємодію як корупційну чи недоброчесну. Це зазвичай є наслідком непрозорості процесу, наприклад, коли інформація про важливу зустріч між високопосадовцем і відомим лобістом приховується.

Згідно із Законом України «Про лобіювання», конфлікт інтересів під час лобіювання - суперечність між комерційними інтересами бенефіціарів суб'єкта лобіювання, інтересами чи правами суб'єкта лобіювання та його обов'язками, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість суб'єкта лобіювання під час здійснення ним лобіювання [2]. Наприклад, як роз'яснює НАЗК, такий конфлікт інтересів може виникнути під час лобіювання одним лобістом різних нормативно-правових актів в комерційних інтересах декількох бенефіціарів, від ухвалення яких один з бенефіціарів отримує певні переваги, а інший – ці переваги втрачає. Надалі у своєму роз'ясненні НАЗК підкреслює, що конфлікт інтересів під час лобіювання слід відрізнити від конфлікту інтересів публічного службовця. Так, відповідно до вимог Закону України «Про лобіювання», лобіст повинен вживати заходів щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів у відносинах із суб'єктом лобіювання. Правила етичної поведінки встановлюють, що механізми вирішення конфлікту інтересів мають бути зафіксовані у договорі лобіювання та відповідати самим Правилам. Окремий підхід застосовується до громадських об'єднань і неприбуткових організацій, які просувають комерційні інтереси бенефіціара без підписання договору. У таких випадках запобігання конфлікту інтересів здійснюється на основі чинного законодавства, статутних документів організації або її внутрішніх правил. Натомість, конфлікт інтересів, визначений Законом України «Про запобігання корупції», вказує на ситуацію, коли приватний інтерес (який може бути сформований внаслідок лобістського впливу чи соціальних зв'язків) вступає у протиріччя зі службовими повноваженнями, тим самим викривляючи процес прийняття державних рішень [5].

Таким чином, новий Закон України «Про лобіювання» містить положення, спрямовані на усунення ризиків конфлікту інтересів і передбачає запровадження відповідних механізмів. На виконання вимог законодавства в Україні почав функціонувати Реєстр прозорості, який забезпечує публічний доступ до інформації про те, хто, кого, з якою метою та щодо яких законодавчих актів лобіює [3]. Обов'язкова фіксація зустрічей між суб'єктами лобіювання та об'єктами лобіювання (публічними службовцями) унеможливило «закулісні» домовленості та піднімає соціальну взаємодію на рівень суспільної підзвітності. Будь-яка незафіксована взаємодія, що призвела до управлінського рішення, автоматично створює підґрунтя для уявного (або потенційного) конфлікту.

Наступний важливий крок у забезпеченні прозорості й доброчесності при соціальній взаємодії під час лобістської діяльності – це прийняття Правил етичної поведінки суб'єктів лобіювання, які набули чинності 01.09.2025 р. [12]. На відміну від суто правового регулювання, етичні стандарти діють превентивно, формуючи культуру доброчесності. Вони встановлюють обмеження на подарунки, надання послуг, пропозиції щодо майбутнього працевлаштування та інші неформальні вигоди, які є прямим джерелом потенційного конфлікту інтересів. Порушення етичних норм суб'єктами лобіювання може призводити до їх виключення з Реєстру прозорості та, відповідно, втрати можливості легально взаємодіяти з владою. У контексті регульованого лобізму відповідальність

за запобігання конфлікту інтересів несе не лише лобіст, але й сам публічний службовець (об'єкт лобіювання). Його дії повинні відповідати принципу неупередженості та об'єктивності.

На підставі аналізу норм чинного законодавства визначимо основні механізми (заходи) запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у соціальній взаємодії публічного службовця з суб'єктами лобіювання, які охоплюють як внутрішні обов'язки службовця, так і зовнішнє регулювання процесу лобіювання. По-перше, службовець зобов'язаний самостійно визначити наявність реального чи потенційного конфлікту інтересів до початку взаємодії з лобістом або прийняття рішення, що вимагає детального аналізу всіх приватних зв'язків і обставин; по-друге, у разі виявлення конфлікту інтересів, службовець повинен вжити заходів щодо його врегулювання, найпростішим і найефективнішим з яких є усунення від прийняття рішення; по-третє, Закон України «Про лобіювання» встановлює обов'язок ведення Реєстру прозорості та зобов'язує суб'єктів лобіювання подавати звіти про взаємодії. Це напряду впливає на обов'язки публічного службовця, оскільки він повинен взаємодіяти лише із зареєстрованими суб'єктами лобіювання та в умовах, що забезпечують прозорість процесу. Таким чином, фіксація комунікацій є інструментом запобігання уявному конфлікту, оскільки унеможливорює підозри щодо прихованої або неправомірної соціальної взаємодії.

Висновки. Отже, прийняття нового законодавства про лобіювання та відповідних підзаконних актів перетворює нерегульовану, тіньову соціальну взаємодію на прозорий процес, де ризики конфлікту інтересів мінімізуються через вимоги публічної підзвітності, етичні норми й прямі обмеження. Наявність розвинутих механізмів запобігання конфлікту інтересів є, з одного боку, вимогою до системи публічного управління, з іншого, сприяє забезпеченню доброчесності в сфері соціальної взаємодії, де інтереси приватного сектору (представлені лобізмом) безпосередньо стикаються з публічними обов'язками посадових осіб.

Концептуально лобіювання, незважаючи на свою законність як інструмент впливу, створює високий ризик виникнення конфлікту інтересів, оскільки за своєю природою підсилює ризик того, що публічний службовець діятиме на користь приватних вигод, а не загального блага. Важливим досягненням для мінімізації цих ризиків є інституціоналізація лобіювання шляхом прийняття Закону України «Про лобіювання» та Положення про Реєстр прозорості. Ці нормативно-правові акти переводять тіньову взаємодію у площину публічної підзвітності, утверджуючи прозорість, доброчесність та етичність як фундаментальні основи взаємодії влади та приватних інтересів. Успішність запобігання конфлікту інтересів досягається не через повну заборону лобіювання, а через його тотальну прозорість та встановлення жорстких правових та етичних обмежень для всіх учасників соціальної взаємодії у публічному управлінні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лобізм в органах публічної влади. Конспект лекцій. Укладач Бовсунівська І.В. Київ, ТНУ ім. В.І. Вернадського, 2019. 51 с.
2. Про лобіювання: Закон України № 3606-IX від 23.02.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20#Text>.
3. Реєстр прозорості. Офіційний сайт НАЗК. URL: <https://transparency.nazk.gov.ua/home>.
4. Шаповалова І. Прозорість, доброчесність та етичність у лобіюванні. Офіційне роз'яснення НАЛЮ. URL: Прозорість, доброчесність та етичність у лобіюванні. Офіційне роз'яснення НАЛЮ.
5. Чим відрізняється конфлікт інтересів під час лобіювання від конфлікту інтересів посадовця. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/chym-vidriznyaetsya-konflikt-interesiv-pid-chas-lobiyuvannya-vid-konfliktu-interesiv-posadovtsya>.
6. Douglass C. North. Understanding the Process of Economic Change Princeton University Press. 2005. 200 p.
7. Williamson O.E. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Volume 15, Issue 1, March 1999. Pages 306–342. DOI: <https://doi.org/10.1093/jleo/15.1.306>.
8. Michael C. Jensen, William H. Meckling. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure Jensen Meckling *Journal of Financial Economics Volume 3, Issue 4, October 1976*. P. 305-360. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>.

9. Robert Klitgaard. Controlling Corruption Berkeley. CA: University of California Press, 1988. 220 p.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
11. Олешко О.М. Уявний конфлікт інтересів на публічній службі. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2023. № 9(15). С. 231–239 URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/view/6331/6364>.
12. Правила етичної поведінки суб'єктів лобіювання: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2024 р. № 1128. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1128-2024-%D0%BF#Text>.

УДК 342.95(477)+342.56::347.965.43:355.01(470+477)»20»
DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.60>

РОЛЬ МЕДІАЦІЇ ПРИ ВИРІШЕННІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ: ДОСВІД УКРАЇНИ, ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ТА ЄС

Шелевер Н.В.,
*докторка юридичних наук, доцентка,
професорка кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0003-3641-4910*

Шелевер Н.В. Роль медіації при вирішенні публічно-правових спорів: досвід України, Великобританії та ЄС.

Стаття присвячена дослідженню ролі медіації при вирішенні публічно-правових спорів. Авторка вивчає проблемні питання щодо застосування медіації в адміністративному судочинстві, досліджує досвід України та Європейського Союзу і на підставі цього надає рекомендації щодо удосконалення українського законодавства у відповідності до вимог реалій сьогодення.

У статті звертається увага на завдання адміністративного судочинства – захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. На думку авторки, медіація є тим інструментом, який допоможе справедливо вирішити публічно-правовий спір шляхом мирних переговорів зі сторонами.

У статті підкреслюється, що в умовах російсько-української війни зростає кількість спорів, де стороною є суб'єкт владних повноважень, тому такий інститут як медіація зможе позитивно вплинути на судову гілку влади, бо розвантажить її. Авторка виділяє проблеми на шляху активного застосування досудового врегулювання спорів в Україні – відсутність повноважень у чиновників ініціювати проведення медіації, низька правова культура громадян і як наслідок – несприйняття медіації. Акцентується увага на позитивні сторони медіації – економія часу, коштів, виконання умов медіаційної угоди, підвищення довіри до влади, зниження навантаження на суди.

З метою удосконалення чинного законодавства звертається увага на позитивний досвід таких держав як Польща, Великобританія та Італія. В умовах воєнного стану запровадження вказаних у статті новел позитивно б вплинуло на вирішення спорів, в яких стороною є чиновники.

У статті зазначається, що медіатори – це своєрідні «помічники суду». Активне застосування медіації для вирішення публічно-правових спорів надасть змогу суб'єкту владних повноважень самостійно в майбутньому врегульовувати аналогічні спори на підставі медіаційної угоди, яка була укладена для вирішення аналогічного спору.

У статті пропонується запровадити на період воєнного стану можливість безкоштовного звернення до медіатора найбільш вразливих верств населення – військовослужбовців, осіб з інвалідністю внаслідок війни, членів сімей загиблих воїнів, внутрішньо переміщених осіб. Оскільки Україна прагне стати повноправним членом Європейського Союзу, то саме медіація є найбільш демократичною процедурою для врегулювання спорів за участі чиновника. Тому її активне застосування є важливим завданням сьогодення.

Ключові слова: досудове врегулювання спорів, адміністративне судочинство, чиновник, рішення суду, медіатор, суб'єкт владних повноважень, російсько-українська війна, суд, державна виконавча служба.

Shelever N.V. The role of mediation in the resolution of public-legal disputes: the experience of Ukraine, the Great Britain and the EU.

The article is devoted to the study of the role of mediation in resolving public law disputes. The author studies problematic issues regarding the use of mediation in administrative proceedings, studies

the experience of Ukraine and the European Union and, on this basis, provides recommendations for improving Ukrainian legislation in accordance with the requirements of today's realities.

The article draws attention to the tasks of administrative proceedings – the protection of the rights, freedoms and interests of individuals and legal entities from violations by subjects of government authority. According to the author, mediation is a tool that will help to fairly resolve a public-legal dispute through peaceful negotiations with the parties.

The article emphasizes that in the conditions of the Russian-Ukrainian war, the number of disputes where the party is a subject of power is increasing, therefore such an institution as mediation will be able to positively influence the judicial branch of power, because it will relieve it. The author highlights the problems on the way to the active application of pre-trial dispute resolution in Ukraine – the lack of authority of officials to initiate mediation, low legal culture of citizens and, as a result, the rejection of mediation. The focus is on the positive aspects of mediation – saving time, money, fulfilling the terms of the mediation agreement, increasing trust in the authorities, reducing the burden on the courts – is emphasized.

In order to improve the current legislation, attention is drawn to the positive experience of such states as Poland, Great Britain, and Italy. In conditions of martial law, the introduction of the novelties specified in the article would have a positive impact on the resolution of disputes in which officials are parties.

The article notes that mediators are a kind of «assistant of the court». The active use of mediation to resolve public law disputes will allow the subject of power to independently settle similar disputes in the future on the basis of a mediation agreement that was concluded to resolve a similar dispute.

The article suggests introducing the possibility of free appeal to a mediator for the most vulnerable segments of the population during martial law – military personnel, persons with disabilities as a result of the war, family members of deceased soldiers, and internally displaced persons. Since Ukraine aspires to become a full member of the European Union, mediation is the most democratic procedure for resolving disputes with the participation of an official. Therefore, its active use is an important task of today.

Key words: pre-trial dispute resolution, administrative proceedings, official, court decision, mediator, subject of authority, russian-ukrainian war, court, state executive service.

Постановка проблеми. Завдання адміністративного судочинства полягає у захисті прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Кодексом адміністративного судочинства України передбачена можливість досудового вирішення спорів за участю судді-медіатора або шляхом звернення до приватного медіатора [1]. Право сторін на звернення до медіатора можна цілком справедливо вважати складовою їх адміністративно-процесуального статусу. В умовах сьогодення, коли під час російсько-української війни зростає кількість спорів за участю суб'єктів владних повноважень, дане питання є особливо актуальним. Тому розвиток інституту медіації має позитивне значення для адміністративного судочинства, оскільки сприятиме розвантаженню судової гілки влади та ефективному вирішенню публічно-правових спорів, втіленню принципу справедливості при прийнятті рішень.

Мета дослідження полягає у дослідженні ролі та значення медіації в адміністративному судочинстві, аналізі проблемних питань та наданні пропозицій щодо їх вирішення. Окрема увага зосереджена на вивченні іноземного досвіду щодо досудового врегулювання спорів.

Стан опрацювання проблематики. Інститут медіації досліджували у своїх працях такі вчені, як: В. Бевзенко, М. Бліхар, С. Виноградова, Л. Власова, Н. Гришина, Ж. Мішина, Т. Подковенко, М. Смокович, В. Тісногуз, А. Чернега, Т. Шинкар, І. Ясиновський тощо. Проте російсько-українська війна зумовила нові потреби для дослідження інституту медіації, бо його розвиток є доволі актуальним питанням під час воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку із прагненням України приєднатися до Європейського Союзу (далі – ЄС) важливим завданням для неї є забезпечення справедливого судочинства. Мета адміністративного судочинства полягає саме у захисті прав і свобод людини від неправомірних рішень, дій, бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. В умовах російсько-української війни зростає невдоволення діями влади, збільшується кількість звернень до судів щодо захисту порушених прав чиновниками. Тому з метою розвантаження судової системи, а також органів державної виконавчої служби (далі – ДВС), на нашу думку, доцільно було б розвивати і активно впроваджувати такий новий інститут як медіація.

Хоча в Україні і прийнятий Закон України «Про медіацію» [2], проте дана процедура застосовується вкрай рідко. Складається враження, що досудове врегулювання спорів не сприймається українським суспільством з огляду на відсутність гарантій виконання рішення, яке прийняте за результати медіації, а також низькою правовою культурою населення. Тому вважаємо, що необхідним кроком має стати популяризація даного інституту, проведення відповідних роз'яснень громадянам адвокатською спільнотою, вивчення іноземного досвіду з метою удосконалення та адаптації вітчизняного законодавства до реалій сьогодення.

Якщо розглядати позитивні сторони інституту медіації, то тут слід відмітити, що дана процедура сприяє процесуальній економії. Даний інститут зарекомендувався позитивно з огляду і на те, що сприяє економії фінансових ресурсів, оскільки не потрібно оплачувати правову допомогу, судовий збір, відшкодовувати шкоду. Окрім цього, медіація дозволяє сторонам зекономити свій час і сприяє мирному врегулюванню спору шляхом прийняття взаємовигідного рішення.

Сам факт звернення до медіатора для вирішення публічно-правового спору уже свідчить про бажання примиритися і вирішити спір шляхом взаємних поступок з боку обох сторін. Така взаємодія фізичних або юридичних осіб з чиновником сприятиме підвищенню довіри суспільства до влади, що в умовах сьогодення є вкрай необхідним. Тому вважаємо, що не зважаючи на те, що в публічно-правових спорах обов'язковим учасником є суб'єкт владних повноважень, розвиток інституту медіації при вирішенні даних спорів є вкрай необхідним, оскільки сприятиме зменшенню надходження позовів до адміністративних судів, а з іншого боку – це підвищить довіру людини до влади, забезпечить прийняття справедливого рішення та його виконання.

Звернення до адміністративного суду, особливо до апеляційної та касаційної інстанції, є досить витратне. Окрім цього, доволі складним питанням є виконання рішення суду. Тому медіація є позитивною з огляду на те, що рішення, яке прийняте за наслідками її проведення, виконується добровільно, оскільки воно визнається обома сторонами. Виконання рішення, прийнятого внаслідок медіації, є більш ймовірніше, ніж судового рішення, оскільки таке рішення в більшості випадків виконується примусово органами ДВС. Виконання судового рішення добровільно без участі органів ДВС є досить рідкісним явищем. Варто враховувати, що чиновник, у випадку прийняття рішення судом не на його користь, змушений подавати апеляційну, касаційну скарги з метою відстоювання інтересів відповідного органу. Виконання остаточного судового рішення досить затягується з огляду і на ускладнення, які часто виникають в процесі виконання судових рішень.

Ми погоджуємося з думкою М. Кравчик стосовно того, що вирішення спору в суді має змагальний характер і як наслідок може мати негативний результат, оскільки така змагальність «... може не лише загострити й погіршити відносини між сторонами, але й вимагає великих матеріальних затрат, чимало сил і часу» [3, с. 119].

На нашу думку, застосування медіації для вирішення публічно-правових спорів ускладнено тим, що ініціатива суб'єкта владних повноважень звернутися до медіатора для вирішення конфлікту або надання ним згоди для вирішення такого конфлікту у медіатора може згодом розцінюватися вищестоящим керівництвом чиновника як зловживання посадовим становищем. Проблемним питанням є саме відсутність відповідних повноважень у суб'єктів публічної влади. Тому, на наш погляд, чиновник фактично погоджуючись на вирішення спору шляхом медіації є фактично не захищений з боку держави. Блокує процес медіації саме ч. 1 ст. 190 Кодексу адміністративного судочинства України, в якій встановлено вимогу, що «умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень» [1].

Для вирішення даного питання варто б перейняти досвід Польщі, адже в Кодексі адміністративного провадження цієї держави є Розділ «Медіація», тому чиновники Польщі вправі ініціювати дану процедуру [4].

Стосовно медіабельності публічно-правових спорів, то варто зауважити, що доцільність застосування медіації обґрунтована у Рекомендаціях (2001) Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами та сторонами-особами від 5.09.2001 р. та Керівних принципах №15, які ухвалені Європейською комісією з ефективного правосуддя [5].

Варто відмітити, що в європейських державах інститут досудового врегулювання спору активно використовується в адміністративному судочинстві. Для прикладу, у Великобританії медіація застосовується Міністерством оборони. Так, внаслідок даної процедури владному суб'єкту

вдалося врегулювати спір з батьками військовослужбовця, який загинув на військових зборах [6, с. 257]. Вважаємо, що такий досвід Великобританії варто б перейняти і Україні для вирішення даної категорії справ, що в умовах російсько-української війни є вкрай актуальним питанням сьогодення. На нашу думку, таке мирне врегулювання спору Міністерством оборони України або професійним медіатором, з однієї сторони, позитивно б вплинуло на вирішення спорів з військовослужбовцями та сприяло б прийняттю взаємовигідного для обох сторін рішення, а з іншої сторони, розвантажило б адміністративні суди.

Окрім вищезазначеної категорії справ у Великобританії Департамент державного казначейства вирішило спір ув'язнених з пенітенціарною службою, а Податкова і митна служба її Величності – податкові спори [6, с. 257]. З огляду на такий позитивний досвід Великобританії вважаємо, що такі спори дійсно можуть врегульовуватися самими органами, які виступатимуть своєрідними медіаторами або безпосередньо шляхом звернення до професійного медіатора.

Варто враховувати, що у зв'язку з євроінтеграційними прагненнями України важливим є ефективність адміністративного судочинства і саме альтернативний позасудовий спосіб вирішення правових спорів зможе досягнути означену мету.

Ми погоджуємося з думкою Т. Шинкара стосовно того, що перевагами медіації є: «1. Контроль, який мають сторони як над безпосередньою процедурою медіації, так і над її результатами; 2. Пряма участь сторін у переговорах; добровільність процедури; швидкість проведення медіації, її ефективність і економічність, простота і гнучкість; 3. Справедливість, оскільки медіатор гарантує, що вже існуючі нерівні відносини між сторонами не можуть вплинути на хід ведення переговорів і їх результат; 4. Конфіденційність; 5. Забезпечення ефективної взаємодії між сторонами; сприяння в підтримці, поліпшення або відновлення взаємин між сторонами; врахування довгострокових і важливих інтересів сторін в кожній стадії процедури медіації для врегулювання спору з акцентом на сьогодення і майбутнє, а не на минуле; 6. Взаємовигідність результату медіації; творчий підхід до вирішення суперечки» [7, с. 15].

Варто зазначити, що в умовах сьогодення у суспільства зростає запит на справедливість і саме медіація, на нашу думку, є таким своєрідним справедливим альтернативним вирішенням спорів, в тому числі і публічно-правових. Досить влучно на рахунок значення медіації висловився керівник відділу та старший радник міністра в Міністерстві юстиції Фінляндії А. Кіннунен: «Люди повинні відчувати, що до них ставляться справедливо. Традиційна система правосуддя, можливо, виконує це не в найкращий спосіб. Тому важливо створювати альтернативні способи, щоб дати людям можливість отримувати правосуддя ефективно. У Норвегії, наприклад, часто виникають майнові конфлікти, а медіація досить успішно для цього використовується. Це такий шляхетний спосіб вирішувати конфлікти. Дуже приємно, що Україна також рухається на цьому шляху» [8].

На жаль, в Україні медіація є недооціненою, суспільство не довіряє даному інституту і громадяни для врегулювання спорів воліють звертатися до суду, що є дорожче, довше і не завжди закінчується справедливо, тому вирішення спору продовжується в апеляційній та касаційній інстанціях. Вважаємо, що належним чином проведена медіація сприяє зниженню рівня конфліктності, примиренню сторін та можливості обійтися без суду. В умовах війни доцільним є швидкий розгляд справ і розвантаження судової системи. Тобто медіатори можуть виступати своєрідними «помічниками суду».

Позитивною стороною медіації є і те, що рішення, яке прийняте під час досудового врегулювання спору, є більш прийнятне для сторін, які брали участь у його прийнятті, ніж судові рішення. Тобто медіатор може врахувати баланс інтересів обох сторін і допомогти їм знайти взаємовигідне для них рішення. Тому сторони можуть бути більш задоволені таким рішенням, ніж судовим. Окрім цього, треба врахувати, що спільно прийняте рішення між сторонами є узгоджене між ними та добровільне і є фактично виконане. Це є великим позитивом, оскільки такий спосіб вирішення спорів розвантажить і органи примусового виконання рішень.

С. Ньорлов, Голова Офісу, Представник Генерального секретаря Ради Європи з питань координації програм співробітництва Ради Європи справедливо зазначив наступне: «Під час процесу вступу Хорватії до ЄС однією з перешкод була велика кількість нерозглянутих судових справ у національних судах. Після впровадження рекомендацій Ради Європи стосовно медіації суди в Хорватії були значно розвантажені, а країна дуже швидко опинилась в сім'ї країн-членів ЄС. Дуваю, цей кейс найбільш успішно демонструє переваги медіації» [9].

Цікавим є досвід Італії щодо застосування медіації. Так, А. Бруні, юрист, міжнародний медіатор та арбітр, засновник CONCILIA, з 1999 року ADR та управління конфліктами, тренер медіаторів в Університеті Пізи, віцепрезидент GEMME Італія зазначає, що в його державі є різні заохочення та навіть винагороди для всіх сторін [8]. Вважаємо, що в Україні варто б було врахувати даний позитивний досвід Італії та запровадити винагороду для сторін у випадку врегулювання спору між ними. Це може бути невелика грошова сума як своєрідний «подарунок» медіатором сторонам у випадку прийняття рішення або надання ним в майбутньому однієї безкоштовної консультації кожній зі сторін чи проведення досудового врегулювання спору, де фігуруватиме одна зі сторін, із значною знижкою для неї тощо.

Висновки. Отже, медіація – новітній, демократичний, альтернативний спосіб вирішення спорів в адміністративному судочинстві, який надає можливість сторонам зберегти хороші відносини та вирішати спір на підставі взаємних поступок. З огляду на євроінтеграційний курс України важливим завданням нашої держави є імплементація положення законодавства ЄС, в тому числі й щодо медіації як альтернативного засобу для врегулювання спорів. Варто пам'ятати, що навіть найсправедливіше судове рішення в будь-якому випадку не влаштує одну зі сторін спору, тому в майбутньому і виникають проблеми з його виконанням.

На наш погляд, для сторін вигідною позицією є бажання провести медіацію, оскільки таким чином обидві сторони будуть задоволені рішенням, зекономлять кошти та час, а саме головне – рішення буде виконане. Позитивною ознакою процедури медіації є добровільне виконання умов медіаційної угоди, що є набагато ефективнішим, ніж примусове виконання рішення суду. Окрім цього, в майбутньому аналогічні спори чиновник зможе самостійно вирішувати без медіатора на підставі уже прийнятого колись рішення, яке виступатиме своєрідним «зразковим рішенням». Тобто орган публічної адміністрації зможе пропонувати самостійно фізичний або юридичний особі взаємовигідне рішення без звернення до медіатора. Тому необхідним завданням є популяризація медіації з метою підвищення довіри до неї з боку українського суспільства.

На нашу думку, доцільно було б запровадити на період воєнного стану можливість безкоштовного звернення до медіаторів найбільш вразливих верств населення – військовослужбовців, осіб з інвалідністю внаслідок війни, членів сімей загиблих воїнів, внутрішньо переміщених осіб. Таким чином здійснювалася б і популяризація даного інституту в Україні.

Варто зауважити, що у нашій державі досі панує метод силового вирішення питань – суд, державна виконавча служба. Проте необхідно пам'ятати, що примусове виконання судових рішень завжди залишає негативний слід для обох сторін. Тому, на нашу думку, більш демократичнішою процедурою має стати вирішення спору без суду шляхом добровільних переговорів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 01.12.2025).
2. Про медіацію: Закон України від 16.11.2021 р. № 1875-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text> (дата звернення: 01.12.2025).
3. Кравчик М. Б. Світовий досвід функціонування медіації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 10. С. 119–123. URL: http://lsei.org.ua/10_2021/30.pdf. (дата звернення: 01.12.2025). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-10/28>.
4. Kodeks postępowania administracyjnego. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf>. (дата звернення: 01.12.2025).
5. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами та сторонами-особами від 5.09.2001 р. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf; Керівні принципи №15, які ухвалені Європейською комісією з ефективного правосуддя. URL: [https://old.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/cepej/18-Guidelines%20\(7%20December%202007\).pdf](https://old.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/cepej/18-Guidelines%20(7%20December%202007).pdf) (дата звернення: 07.12.2025).
6. Kavalnė S., Saudargaitė I. Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects. *Jurisprudencija*. 2011. № 18. Р. 251–265.
7. Шинкар Т.І. Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2018. 24 с.

8. Чернишук П. Відбувся IX Міжнародний форум «Медіація і право». *Всеукраїнське професійне юридичне видання «Юридична газета»*. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/vidbuvnya-ix-mizhnarodniy-forum-mediacya-i-pravo.html> (дата звернення: 10.12.2025).
9. Борис О. Медіація: міжнародний досвід та українські реалії. *Всеукраїнське професійне юридичне видання «Юридична газета»*. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/mediacya-mizhnarodniy-dosvid-ta-ukrayinski-realiyi-.html> (дата звернення: 10.12.2025).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.61>

УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВОГО ОМБУДСМАНА: ДОСВІД РОЗГЛЯДУ СКАРГ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ

Шопіна І.М.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
навчально-наукового інституту права та правоохоронної діяльності
Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0003-3334-7548
e-mail: ilynashopina@gmail.com*

Шопіна І.М. Удосконалення діяльності Військового омбудсмена: досвід розгляду скарг військовослужбовців у Великій Британії.

У статті охарактеризовано особливості досвіду розгляду скарг військовослужбовців Омбудсменом з питань розгляду скарг на військову службу у Збройних силах Великої Британії (SCOAF) і визначено доцільність деяких аспектів цього досвіду для правового регулювання діяльності Військового омбудсмена в Україні. З'ясовано, що британський досвід свідчить про високий ступінь деталізації відносин SCOAF з Радою оборони, Міністром оборони та іншими суб'єктами. Така деталізація є гарантією правового статусу SCOAF, оскільки всі типові для його діяльності ситуації алгоритмізовані, що зменшує можливість впливу на процеси захисту прав військовослужбовців суб'єктивних факторів. Визначено, що заслуговує на підтримку підхід, відповідно до якого відстежується реалізація кожної рекомендації SCOAF. Позитивно охарактеризовано регламентацію різних видів звітів SCOAF та вимоги до їх структури та змісту, що уніфікує правозастосовну практику та дозволяє порівнювати різні періоди діяльності. Акцентовано увагу на наділенні SCOAF для цілей розслідування, стосовно якби й допиту свідків та надання документів повноваженнями, ідентичними повноваженням Високого суду Великої Британії.

З'ясовано, що Закон України «Про Військового омбудсмена» містить велику кількість загальних положень, які не відповідають принципам правової визначеності і не утворюють зрозумілих алгоритмів дій Омбудсмена та керівників органів військового управління під час розгляду скарг військовослужбовців і прийняття рішень за їх результатами. Визначено, що потребує свого правового врегулювання проблема взаємодії Омбудсмена з Радою національної безпеки і оборони України, а також роль цієї посадової особи у контрольних заходах, здійснюваних Офісом Президента України у Збройних Силах України. Акцентовано увагу на існуванні суперечності між обов'язком правоохоронних органів співпрацювати з Військовим омбудсменом, надавати йому доступ до матеріалів та документів, та нормами процесуального законодавства. Наголошено на відсутності норми про подання звітів Військового омбудсмена за результатами перевірок.

Зроблено висновок, що використання у національній практиці деяких елементів британської моделі дозволило б підвищити якість правового регулювання у досліджуваній сфері та посилити рівень правових гарантій здійснення Військовим омбудсменом своїх повноважень.

Ключові слова: Військовий омбудсман, військовослужбовці, захист прав військовослужбовців, Велика Британія, порушення прав військовослужбовців, розгляд скарг військовослужбовців, військове управління, військова служба.

Shopina I.M. Improvement of the Military Ombudsman's activity: experience of reviewing service complaints in the United Kingdom.

The article characterizes the features of the experience of reviewing service complaints by the Service Complaints Ombudsman for the Armed Forces of the United Kingdom (SCOAF) and determines the

expediency of certain aspects of this experience for the legal regulation of the Military Ombudsman's activity in Ukraine. It is established that the British experience demonstrates a high degree of detail in the relations between SCOAF and the Defence Council, the Secretary of State, and other entities. Such detailed regulation acts as an effective guarantee of SCOAF's legal status, as all situations typical for its activity are algorithmized, which minimizes the possibility of subjective factors influencing the processes of protecting servicemen's rights. It is determined that the approach of tracking the implementation of every SCOAF recommendation deserves support and implementation. The paper positively evaluates the regulation of various SCOAF report types and the requirements for their structure and content, which unifies law enforcement practice and allows for comparing different periods of activity. Attention is drawn to the conferral upon SCOAF of powers identical to those of the High Court of the United Kingdom for the purposes of investigation, concerning the attendance and questioning of witnesses, and the submission of documents.

It is found that the Law of Ukraine «On the Military Ombudsman» contains a large number of general provisions that do not correspond to the principles of legal certainty and do not create clear algorithms for the Ombudsman and heads of military command bodies when reviewing service complaints and making decisions based on their results. It is determined that the problem of the Ombudsman's interaction with the National Security and Defence Council of Ukraine, as well as the role of this official in control measures carried out by the Office of the President of Ukraine within the Armed Forces of Ukraine, requires legal regulation. Emphasis is placed on the existence of a contradiction between the duty of law enforcement agencies to cooperate with the Military Ombudsman, providing him with access to materials and documents, and the norms of procedural legislation. The absence of a rule regarding the submission of reports by the Military Ombudsman based on the results of inspections is highlighted.

It is concluded that the use of certain elements of the British model in national practice would make it possible to improve the quality of legal regulation in the studied field and strengthen the level of legal guarantees for the Military Ombudsman to exercise their powers.

Key words: Military Ombudsman, servicemen, protection of servicemen's rights, United Kingdom, violation of servicemen's rights, review of service complaints, military command, military service.

Постановка проблеми. Прийняття Верховною Радою України Закону України «Про Військового омбудсмена» від 17 вересня 2025 року № 4603-IX стало важливим кроком на шляху побудови та зміцнення правового механізму захисту прав військовослужбовців в умовах збройного конфлікту високої інтенсивності. Однак численні прогалини та суперечності, що містяться у цьому правовому акті, є причиною обґрунтованих сумнівів щодо його можливої ефективності. З огляду на вказане уявляється доцільним проаналізувати досвід демократичних держав з потужними збройними силами, які мають позитивні напрацювання у сфері захисту прав військовослужбовців за допомогою спеціально створених інституцій. Вказане обумовлює увагу до досвіду захисту прав військовослужбовців у Великій Британії, який залишається малодослідженим у вітчизняних наукових публікаціях.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Зарубіжний досвід у сфері захисту прав військовослужбовців розглядав О. Марцеляк, який обстоював позицію, що запровадження в Україні інституту військового омбудсмена доповнить існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод військових, з іншого – сприятиме підтримці їх віри в справедливість, що в цілому нейтралізує насторожене ставлення військовослужбовців до влади, пом'якшить конфлікти між державою, її органами і військовими [1]. Однак Велика Британія лише згадується науковцем з-поміж інших країн, де існує така посада, тоді як детально британський досвід у цій сфері не аналізується.

Ю. Загуменна, досліджуючи роботи зарубіжних вчених, робить висновок, що британський військовий омбудсмен був створений як частина зусиль щодо реформування збройних сил та підвищення рівня захисту прав військовослужбовців. Він отримав широкі повноваження для розгляду скарг військових, проведення незалежних розслідувань та співпраці з іншими правозахисними організаціями. Це дозволило забезпечити більш високий рівень справедливості та правосуддя у збройних силах [2], однак безпосередній аналіз актів британського законодавства вчена не проводить.

С. Сухан розглянув захист прав військовослужбовців Великої Британії у вузькому аспекті забезпечення їх права на репродукцію [3]. Цілком підтримуючи авторів вказаних та інших наукових праць в аспекті визнання ними важливості захисту прав військовослужбовців та віддаючи належне якості проведеного ними аналізу, зауважимо також, що їх роботи були написані до запрова-

дження в Україні посади Військового омбудсмана. Отже, нова правова реальність вимагає нових наукових розвідок.

Тут і далі, коли мова йде про українську практику, ми вживаємо термін «Військовий омбудсман» з міркувань термінологічної визначеності. Разом з тим ми, безумовно, підтримуємо думку науковців та практиків, які вважають, що у Законі України «Про Військового омбудсмана» слово «омбудсман» викладено з помилкою. При розгляді практики Великої Британії ми вживаємо термін «омбудсмен», відповідно до усталених стандартів наукової та правової термінології.

Мета статті – охарактеризувати особливості досвіду розгляду скарг військовослужбовців Омбудсменом з питань розгляду скарг на військову службу у Збройних силах Великої Британії і визначити доцільність деяких аспектів цього досвіду для правового регулювання діяльності Військового омбудсмана в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Системний розвиток правового регулювання розгляду скарг військовослужбовців Великої Британії пов'язують з чотирма випадками смерті солдатів у казармах Діпкат (1995–2002), за обставин, які офіційно були кваліфіковані як самогубства. Причини їхньої смерті викликали серйозні сумніви у суспільстві. Доповідь королівського адвоката Н. Блейка у 2006 році показала наявність системних проблем: відсутність належного нагляду, незадовільні умови служби, булінг та психологічний тиск. Для попередження негативного впливу таких чинників у Доповіді Н. Блейка було рекомендовано створити посаду Омбудсмана або Уповноваженого зі скарг військовослужбовців, пов'язаних із проходженням військової служби. Аргументами на користь такої позиції стало те, що розслідування за наслідками таких надзвичайних подій повинні давати можливість розв'язати законне суспільне занепокоєння шляхом публічного виявлення будь-яких системних недоліків. Зазначалося, що громадськість повинна довіряти своїм Збройним Силам, щоб бути впевненою, що їхні близькі можуть добре служити в належних умовах і що їхній внесок цінується [4].

За результатами реформування процедур розгляду звернень військовослужбовців було утворено Офіс Уповноваженого зі скарг на військову службу (Office of the Service Complaints Commissioner), який працював з 2008 по 2015 рік. Роль Уповноваженого полягала в тому, щоб допомогти військовослужбовцям отримати доступ до системи скарг, а також щорічно звітувати перед Парламентом про функціонування системи розгляду скарг на військову службу [5].

Першою Уповноваженою зі скарг на військову службу у Великій Британії стала С. Аtkінс, яка виконувала ці обов'язки з 2008 по 2014 рр. Слід сказати, що у кожному зі своїх щорічних звітів Уповноважена підкреслювала, що система розгляду скарг на військову службу не є ефективною, результативною чи справедливою, а повноваження за цією посадою недостатні для здійснення необхідних змін [6].

У 2015 році Міністерство оборони Великої Британії оголосило про подальші реформи, які включали оптимізацію внутрішнього процесу розгляду скарг та введення замість посади Уповноваженого посади Омбудсмана, який мав би повноваження проводити розслідування. 1 січня 2016 року, на підставі аналізу досвіду діяльності Офісу Уповноваженого зі скарг на військову службу і з урахуванням оптимізації цього напрямку захисту прав військовослужбовців, було введено посаду Омбудсмана з питань розгляду скарг на військову службу у Збройних силах (Service Complaints Ombudsman for the Armed Forces, далі – SCOAF). У теперішній час SCOAF є незалежною організацією, яка фінансується державою, її бюджет формується з оборонного бюджету. У 2024 році загальний бюджет SCOAF склав 1 930 445 британських фунтів, з яких витрати на персонал склали 1 370 220 британських фунтів. Всього у складі досліджуваної організації у 2024 році працювало 26 співробітників, включаючи Омбудсмана [7].

Правові засади компетенції SCOAF та розгляду скарг військовослужбовців викладено у Частині 19 Закону Великої Британії про Збройні Сили (далі – Закон про SCOAF) [8]. Законом, зокрема, передбачено, що Омбудсмен призначається монархом за рекомендацією Міністра оборони. Особа не може бути призначена на вказану посаду, якщо вона є членом регулярних або резервних сил, або найнятою на державну цивільну службу. Заслугує на увагу позиція британського законодавця щодо незалежності досліджуваної нами інституції: визначено, що SCOAF не вважається слугою або агентом Корони, або таким, що користується будь-яким статусом, імунітетом або привілеєм Корони (ст.365B).

Особливу увагу вказаний правовий акт приділяє процедурам подання скарг військовослужбовцями. Якщо особа, яка підпадає під дію військового законодавства, вважає, що щодо неї було вчи-

нено неправомірні дії у будь-якій справі, що стосується її служби, вона може подати скаргу щодо цієї справи. Якщо особа, яка перестала підпадати під дію військового законодавства, вважає, що щодо неї було вчинено неправомірні дії у будь-якій справі, що стосується її служби, які сталися, коли вона підпадала під дію такого законодавства, вона може подати скаргу щодо цієї справи [8]. Тобто законодавець пов'язує можливість особи подати скаргу з проходженням нею військової служби на момент вчинення дій, які ця особа вважає неправомірними.

Слід сказати, що у законодавстві Великої Британії існує розгалужений правовий механізм подання військовослужбовцями скарг, пов'язаних із проходженням військової служби. Такий механізм охоплює прийняття офіцером, до якого подано скаргу військовослужбовця, рішення про те, чи є скарга прийнятною; перегляд SCOAF, на підставі заяви скаржника, рішення офіцера, до якого подано скаргу, про те, що скарга є неприйнятною; забезпечення того, щоб рішення Уповноваженого щодо прийнятності, за результатами такого перегляду, було обов'язковим для скаржника та офіцера, до якого була подана скарга (ст.340B); прийняття Радою оборони рішення, у випадку скарги військовослужбовця, яка визнана прийнятною, щодо того, чи буде скарга розглядатися особою або колегією осіб, призначених Радою, або самою Радою (ст. 340C); подання заявником апеляції до Ради оборони (ст. 340D). Заслужують на увагу два моменти: по-перше, детально визначений статус SCOAF на всіх етапах проходження скарги військовослужбовця і досить вагомий повноваження цієї посадової особи (наприклад, SCOAF на підставі заяви скаржника, може переглянути рішення Ради оборони про те, що апеляція не може бути продовжена, при цьому рішення SCOAF є обов'язковим для скаржника та Ради оборони). По-друге, британський законодавець наділяє процедури розгляду скарг військовослужбовців достатнім елементом публічності та намагається створити умови для об'єктивності прийнятих рішень. Це досягається і завдяки колегіальному порядку деяких етапів розгляду скарг, і за рахунок залучення до їх розгляду у певних випадках цивільних осіб, які не пов'язані зі збройними силами. Так, Міністр оборони відповідно до положень ст. 340E має повноваження вимагати від Ради оборони призначення для розгляду скарг незалежних осіб, які можуть складати або увесь склад колегії, або бути представлені в ній. Незалежність в контексті цієї статті означає, що особа не є членом регулярних або резервних сил чи найнятою на державну цивільну службу, та включена до списку, який ведеться для цих цілей Міністром оборони [8].

SCOAF може, на підставі заяви військовослужбовця, розслідувати: його скаргу, якщо переконаний, що така скарга була остаточно вирішена на попередніх етапах; заяву про неналежне адміністрування (*maladministration*) у зв'язку з розглядом скарги військовослужбовця; заяву про невинуватну затримку у розгляді скарги військовослужбовця, яка ще не була остаточно вирішена; заяву про невинуватну затримку у розгляді відповідної службової справи (*relevant service matter*). Процедура розслідувань, визначена у ст. 340I, передбачає, що саме SCOAF визначає, чи починати, продовжувати або припиняти розслідування; чи розслідувати скаргу військовослужбовця, або заяву, в цілому чи лише у певних аспектах.

Існують певні вимоги до дій SCOAF, які, відповідно до Закону про SCOAF, встановлює Міністр оборони. Слід сказати, що у затвердженому Міністром оборони Великої Британії Положенні від 3 грудня 2015 року з високим ступенем деталізації визначено низку процедурних аспектів, зокрема, у сфері відносин SCOAF з Радою оборони, якій SCOAF має надавати певні відомості та дані. Наприклад, якщо останній вирішує розпочати розслідування, незважаючи на те, що заяву було подано після закінчення встановленого періоду, він повинен пояснити у своєму рішенні причини, чому вважає це справедливим та обґрунтованим. Якщо SCOAF вирішує розпочати розслідування, він або вона повинні надіслати копію заяви до Ради оборони. Якщо SCOAF вирішить розслідувати будь-які випадки неналежного управління, він або вона повинні повідомити про це рішення заявника та Раду оборони, наводячи причини такого рішення [9]. Вважаємо, що така деталізація і встановлення обов'язку щодо інформування покликані сприяти зменшенню впливу на розслідування різноманітних суб'єктивних чинників, дія яких може посилюватися, якщо процедури мають низький рівень прозорості.

Надзвичайно важливими для правового статусу SCOAF ми вважаємо положення ст. 340J Закону про SCOAF, які визначають право цієї посадової особи вимагати інформацію, документи та докази. SCOAF може, для цілей розслідування, вимагати від особи надати документи, що знаходяться у володінні або під контролем особи, або іншу інформацію, що знаходиться у володінні або під контролем особи. При цьому Закон визначає, що SCOAF має такі ж повноваження, як і Високий суд (або, у Шотландії, Сесійний суд), для цілей розслідування, стосовно явки та допиту

свідків (включаючи допит свідків за кордоном), та надання документів [8]. Такий рівень повноважень детермінує негативні правові наслідки для осіб, які не вважають за доцільне виконувати обґрунтовані вимоги SCOAF під час розслідування, і має розцінюватися як міцна гарантія реалізації цією посадовою особою своєї компетенції.

Хотілося б також зазначити, що у законодавстві Великої Британії детально визначено різні види звітів, які надає SCOAF у зв'язку з кожним розслідуванням, а також загальні звіти. Заслугує на увагу, що права заявника (військовослужбовця, що подав скаргу) мають належний рівень захищеності – SCOAF повинен, після проведення розслідування, підготувати звіт, який містить його висновки та рекомендації (у тому числі рекомендації з метою виправлення неналежного адміністрування), обґрунтування цих висновків і рекомендацій, і надіслати копію звіту Раді оборони, заявнику та будь-яким іншим особам, якщо вважає це за потрібне (ст. 340L) [8].

Варто також відзначити, що реалізація раніше поданих рекомендацій SCOAF відстежується. Так, у Звіті SCOAF за 2024 рік особлива увага приділяється рекомендаціям, поданим з 2016 по 2023 рік, кожній рекомендації присвоюється свій порядковий номер і оцінюється ступінь її реалізованості. У вказаному Звіті зазначається, що Рекомендація 1.10, надана у 2016 році, залишається найдовшою відкритою рекомендацією. У вересні 2024 року Сухопутні війська взяли на себе керівництво для визначення першопричин надмірної представленості жінок та персоналу етнічних меншин у Системі розгляду скарг військовослужбовців. Був проведений огляд справ, поданих військовослужбовцями жіночої статі та етнічних меншин, з метою надання рекомендацій щодо покращення їхнього досвіду роботи з системою, який завершився у листопаді 2024 року, проте ця робота триватиме і надалі [7].

Слід сказати, що досвід діяльності SCOAF та його відносини з представниками органів влади, військовими підрозділами та громадськістю включають ще багато цікавих і корисних для української практики аспектів, аналіз яких виходить за межі однієї наукової статті.

Аналізуючи правові засади діяльності SCOAF, хотілося б звернути увагу на наступні чинники.

По-перше, британський досвід свідчить про високий ступінь деталізації відносин SCOAF з Радою оборони, Міністром оборони та іншими суб'єктами. Така деталізація виступає дієвою гарантією правового статусу SCOAF, оскільки всі типові для його діяльності ситуації алгоритмізовані, що зменшує можливість впливу на процеси захисту прав військовослужбовців суб'єктивних факторів. По-друге, заслуговує на підтримку та впровадження підхід, відповідно до якого відстежується реалізація кожної рекомендації SCOAF. Щодо нереалізованих пропозицій готується короткий висновок про причини такої ситуації та тенденції її розвитку, при цьому така інформація включається до щорічних звітів. По-третє, заслуговує на увагу регламентація видів звітів SCOAF та вимоги до їх структури та змісту, що уніфікує правозастосовну практику та дозволяє порівнювати різні періоди діяльності. І, по-четверте, наділення SCOAF для цілей розслідування, стосовно явки й допиту свідків та надання документів повноваженнями, ідентичними повноваженням Вишого суду Великої Британії, дозволяє досягти високого рівня правової визначеності та свідчить про усвідомлення британським законодавцем важливості правового захисту військовослужбовців як одного із засобів забезпечення національної і воєнної безпеки.

В умовах збройного конфлікту високої інтенсивності питання всебічної підтримки осіб, які перебувають на службі у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, виходить на перший план, детермінуючи ефективність функціонування Сил оборони. Забезпечення високого рівня правового захисту військовослужбовців є не лише обов'язком держави, але й передумовою підтримання високого рівня обороноздатності та соціальної стабільності у військовому середовищі, а також важливим чинником формування готовності до військової служби в українському суспільстві.

Позитивно оцінюючи прийняття Верховною Радою України Закону України «Про Військового омбудсмена», вітаючи запровадження спеціалізованої інституції у сфері захисту прав військовослужбовців та інших осіб, які виконують функції щодо захисту суверенітету та територіальної цілісності держави, слід зупинитися на деяких проблемах правового регулювання у досліджуваній галузі.

Порівнюючи особливості правового статусу SCOAF і Військового омбудсмена в Україні, хотілося б звернути увагу на наступні властивості української моделі. Закон України «Про Військового омбудсмена» містить велику кількість загальних положень, які не відповідають принципам правової визначеності і не утворюють зрозумілих алгоритмів дій як самого Омбудсмена, так і керівників органів військового управління під час розгляду скарг військовослужбовців і прийняття рішень за їх результатами. Однією з суттєвих вад вказаного Закону ми вважаємо відсутність

диференціації органів військового управління, оскільки взаємодія Військового омбудсмана з Генеральним штабом Збройних Сил України і командиром батальйону на лінії бойового зіткнення буде мати певні відмінності. Потребує свого правового врегулювання проблема взаємодії Омбудсмана з Радою національної безпеки і оборони України, а також роль цієї посадової особи у контрольних заходах, здійснюваних Офісом Президента України у Збройних Силах України відповідно до Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань. Крім того, з огляду на існування розгалуженої і достатньо деталізованої системи українського процесуального законодавства, незрозумілою залишається роль Військового омбудсмана у кримінальному процесі, а також під час розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Висновки. До особливостей розгляду скарг військовослужбовців Омбудсменом з питань розгляду скарг на військову службу у Збройних силах Великої Британії (SCOAF) слід віднести: а) високий ступінь деталізації повноважень SCOAF у законодавстві Великої Британії та підзаконних правових актах оборонного відомства та інших суб'єктів; б) послідовний підхід до виконання рекомендацій SCOAF органами військового управління та відстеження рівня їх реалізації протягом тривалого періоду; в) регламентація структури та змісту звітів SCOAF, у тому числі звітів за результатами перевірок; г) наділення SCOAF повноваженнями суду стосовно свідків та надання документів.

Для удосконалення правового регулювання діяльності Військового омбудсмана в Україні доцільно врахувати наступні аспекти досвіду Великої Британії: а) деталізувати повноважень Військового омбудсмана, передбачивши диференціацію органів військового управління; б) регламентувати участь Військового омбудсмана у контрольних заходах, що проводяться Радою національної безпеки і оборони України та Офісом Президента України; в) у розвиток положень ч.5 ст.18 Закону України «Про Військового омбудсмана» надати останньому повноваження щодо ознайомлення з матеріалами кримінальних проваджень щодо військовослужбовців та порівняння до них осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Марцеляк О.В. Військовий омбудсман як інституційна гарантія захисту прав військовослужбовців (зарубіжний досвід). *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 5. С. 94–100. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.05.14>.
2. Загуменна Ю.О. Міжнародний досвід функціонування військового омбудсмена: інституційні особливості та перспективи впровадження в Україні. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави* : тези доповідей XIII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Вінниця, 22 листопада 2024 р.). Вінниця, 2024. С. 63–66.
3. Сухан С. Забезпечення права військовослужбовців на репродукцію. *П'яті наукові читання пам'яті академіка В.К. Мамутова*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 28 червня 2024 р.). Київ-Чернігів, 2024. С. 287–295.
4. Blake N. The Deepcut Review: A review of the circumstances surrounding the deaths of four soldiers at Princess Royal Barracks, Deepcut between 1995 and 2002. London: Ministry of Defence, 2006. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228930/0795.pdf (дата звернення 6.12.2025).
5. History and Legislation. URL: <https://www.scoaf.org.uk/about-us/history-and-legislation> (дата звернення 6.12.2025).
6. Service Complaints Commissioner for the Armed Forces. Annual Report 2014. URL: <https://www.scoaf.org.uk/sites/default/files/2022-03/009488-Annual-Report-2014-BOOK-Accessible.pdf> (дата звернення 6.12.2025).
7. Service Complaints Ombudsman for the Armed Forces. Annual Report 2024. URL: https://www.scoaf.org.uk/sites/default/files/2025-04/11273-scoaf-annual_report_and_accounts_2024-25_accessible_2_1.pdf?utm_source=chatgpt.com (дата звернення 6.12.2025).
8. Armed Forces (Service Complaints and Financial Assistance). Act 2015. Chapter 19. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/19/pdfs/ukpga_20150019_en.pdf (дата звернення 6.12.2025).
9. The Armed Forces (Service Complaints Ombudsman Investigations) Regulations 2015. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/1956/contents/made> (дата звернення 6.12.2025).

ДЛЯ НОТАТОК

Наукове видання

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
УЖГОРОДСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ**

Серія ПРАВО

Випуск 92

Частина 3

Коректура • авторська
Комп'ютерна верстка • Світлана Головченко
Дизайн обкладинки • Катерина Шанта

Підписано до друку 31.12.2025. Папір офсет. Друк цифровий.
Гарнітура Times New Roman. Умов.друк.арк. 24,99. Формат 60х84/8.

Тираж 100 прим.
Видавець і виготовлювач ФОП «Ященко»